


Principes du renforcement des capacités en planification des politiques éducatives et en gestion des ressources

Division du développement des enseignants
et de l'enseignement supérieur (ED/THE)
Institut international de planification de l'éducation (IPE)

en coopération avec

le Centre pour des environnements pédagogiques efficaces
de l'Organisation de coopération et de développement
économiques (OECD-CELE)



Secteur de l'éducation
UNESCO, Paris
2013

Principes du renforcement des capacités
en planification des politiques éducatives
et en gestion des ressources

Principes du renforcement des capacités en planification des politiques éducatives et en gestion des ressources

Division du développement des enseignants
et de l'enseignement supérieur (ED/THE)
Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ)

en collaboration avec

le Centre pour des environnements pédagogiques efficaces
de l'Organisation de coopération et de développement
économiques (OCDE/CELE)

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les idées de l'UNESCO ou de l'IIPE. Les désignations employées dans ce document ainsi que la présentation des données n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE concernant le statut juridique de tout pays, territoire, ville ou zone ou de leurs autorités, ni concernant le tracé de leurs frontières.

Les coûts de publication de cette étude ont été couverts par une subvention de l'UNESCO et par les contributions volontaires de plusieurs États membres de l'UNESCO dont la liste est donnée à la fin de l'ouvrage.

Titre de l'original :

Guidelines for Capacity Development in Education Policy Planning and Resource Management

Publié par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

7 place de Fontenoy, F75352 Paris 07 SP, France

Conception couverture : IIPE

Mise en page : IIPE

Imprimé par l'Atelier d'impression de l'IIPE

ISBN: 978-92-803-2366-5

© UNESCO 2013

Table des matières

Avant-propos	9
Remerciements	11
Liste des acronymes et des abréviations	12
Liste des tableaux	14
Liste des figures	14
Liste des encadrés	15
I. Contexte, objectifs et cadre conceptuel	19
1.1 Contexte : pourquoi ces principes ?	19
1.2 Objectifs et portée des directives	19
1.3 Caractéristiques de l'information fournie et utilisation des principes	21
1.4 Cadre conceptuel	23
1.5 Structure et contenu des chapitres	28
II. Renforcement des capacités et planification stratégique	33
2.1 Introduction	33
2.2 Nature des objectifs stratégiques et défis posés au processus de RC	34
2.3 Caractéristiques des besoins en RC	38
2.4 Outils et méthodologies disponibles	42
2.5 Sources de formation	48
2.6 Où trouver plus d'informations sur le renforcement des capacités éducatives axées sur la stratégie ?	48
III. Renforcement des capacités et bonne gouvernance	51
3.1 Introduction	51
3.2 Problèmes et enjeux de la gouvernance	52
3.3 Besoins en renforcement des capacités	57
3.4 Méthodologies applicables : généralités, avantages et inconvénients	61
3.5 Outils	66
3.6 Références	68
IV. Développer et gérer la base de connaissances	73
4.1 Introduction	73
4.2 Types de bases de connaissances nécessaires à la gestion des systèmes éducatifs	76
4.3 Information pour la gestion ou information pour le suivi ?	81
4.4 Problématiques et enjeux de la gestion d'une base de connaissances dans les ministères de l'Éducation	82
4.5 Importance d'une approche intégrée de la gestion des connaissances au sein des ministères	87

4.6	Outils et méthodologies disponibles	88
4.7	Quelques remarques pour conclure	90
4.8	Pour en savoir plus	91
V.	Planification et gestion des ressources humaines	93
5.1	Introduction	93
5.2	Problèmes nécessitant une PGP	95
5.3	Besoins en renforcement des capacités	101
5.4	Outils et méthodologies disponibles	107
5.5	Sources des offres/appuis en faveur du RC	112
5.6	Autres références bibliographiques	113
VI.	Planification et gestion des ressources financières	117
6.1	Introduction	117
6.2	Tâches et défis qui attendent la PGP dans la planification et la gestion des ressources financières	118
6.3	Capacités requises face à ces missions et à ces défis	128
6.4	Outils et méthodologies utilisés dans la pratique pour renforcer les capacités requises en matière de PGP, leurs avantages et leurs inconvénients	131
6.5	Auprès de quelles sources importantes se procurer les outils et les méthodologies ?	136
6.6	Autres références bibliographiques importantes sur le sujet	139
VII.	Planification et gestion des TIC dans le secteur de l'éducation	145
7.1	Introduction	145
7.2	Missions et défis de la planification des TIC	148
7.3	Exigences du renforcement des capacités	151
7.4	Outils et méthodologies disponibles, leurs forces et leurs faiblesses	153
7.5	Provenance de l'offre/appui au renforcement des capacités	158
7.6	Sources d'information sur les outils et les méthodologies	159
7.7	Références bibliographiques	161
VIII.	Planification et gestion de l'infrastructure du système éducatif	165
8.1	Introduction	165
8.2	Problèmes relevant de la PGP	166
8.3	Les exigences du renforcement des capacités	179
8.4	Outils et méthodologies disponibles	181
8.5	Sources de l'offre/appui au renforcement des capacités	182
8.6	Autres références sur ces thèmes	184

IX. Préparer et gérer les programmes de RC	
 dans le secteur de l'éducation : processus et ressources	187
9.1 Introduction	187
9.2 Réformes méthodologiques dans la livraison des programmes et leurs implications pour les programmes de RC de l'UNESCO	188
9.3 Processus de préparation et de mise en œuvre des activités de RC	189
9.4 Caractéristiques des programmes performants de RC	192
9.5 Ressources techniques disponibles pour appuyer les programmes de RC	194
9.6 Principales sources de soutien financier au RC	205
9.7 Références	207
Annexes	211

Avant-propos

Le **renforcement des capacités (RC)** au sein des États membres est l'une des cinq missions fondamentales du Secteur de l'éducation ; il vise à mettre à la disposition de ces pays l'appui technique nécessaire pour renforcer leurs capacités et pouvoir ainsi réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés à l'échelon national en matière d'éducation. Cette fonction essentielle a été confirmée par le récent Programme et Budget de l'UNESCO pour le biennium en cours (C/5), dont la thématique du Résultat escompté 1 (ER1) consiste précisément « à aider les États membres à développer des capacités nationales en vue de préparer et mettre en œuvre des plans solidement structurés dans le secteur de l'éducation ».

Une étude menée par l'Organisation (2008)¹ montre qu'il y a encore beaucoup à faire, en dépit des progrès constatés dans l'aide consentie aux pays, pour qu'ils puissent appliquer des programmes et des politiques éducatives de qualité. Les projets mis en œuvre pour renforcer les capacités du secteur de l'éducation n'ont pas toujours permis d'améliorer l'efficacité et le bon fonctionnement des institutions publiques, notamment des ministères de l'Éducation.

Le présent document a pour but d'inventorier les moyens de réaliser les objectifs stratégiques et de répondre à la demande sur le terrain. Ces principes directeurs sont axés sur la mise à disposition de méthodologies et de techniques utiles ; ils proposent des outils pour l'analyse des politiques éducatives et pour le diagnostic, la planification, la gestion des coûts et le financement du secteur.

Ces principes ont pour objectif de faciliter le renforcement interne des capacités : le Secteur de l'éducation a engagé ses forces dans le développement professionnel et dans l'acquisition, par les personnels éducatifs en poste sur le terrain, des compétences qui leur permettront d'œuvrer utilement en faveur de l'Éducation pour tous (EPT) et de soutenir leurs homologues nationaux dans les domaines de la planification à l'échelon du secteur et de la formulation des politiques au niveau du pays.

Ils ont également pour but de soutenir les personnels éducatifs en poste sur le terrain pour qu'ils puissent acquérir des connaissances

1. UNESCO – Secteur de l'éducation. 2008. *Analyse des programmes de RC de l'UNESCO : rapport de synthèse définitif* (document de travail).

essentielles et fondamentales en matière de planification et de gestion de l'éducation. Il faut espérer que nos collègues qui ont un rôle d'intermédiation entre l'UNESCO et les responsables politiques en charge de l'éducation considéreront ce document comme un outil utile pour définir, affiner et réexaminer leurs priorités de travail, et qu'il leur permettra de mieux appuyer les processus de planification et de gestion de l'éducation dans leur propre secteur, en tenant compte des contextes et situations qui les caractérisent.

Leur objectif est également de renforcer nos partenariats stratégiques internes et externes : ils ont été élaborés en mobilisant les compétences techniques dont l'UNESCO peut se prévaloir dans différents domaines et, à ce titre, leur préparation a renforcé les partenariats stratégiques à l'intérieur de l'Organisation. Ils sont un bon exemple de la fécondité d'un projet mené en commun avec l'IPE en tant que partenaire stratégique interne de tout premier ordre ; ils ont également bénéficié d'un nouveau partenariat externe avec l'OCDE/CELE, dans le domaine spécifique des environnements pédagogiques efficaces.

Tous nos collègues sur le terrain sont instamment invités à se reporter à ces principes dans les différents contextes où ils sont appelés à intervenir – notamment ceux où prévalent des conditions particulièrement difficiles – et à ne pas hésiter à les adapter quand c'est nécessaire.

Au cours de ce biennium, la Section pour la formation des enseignants, la Division de l'enseignement supérieur (ED/THE), au Siège, et l'IPE vont soutenir conjointement et faciliter l'utilisation de ces principes par les personnels éducatifs sur le terrain, qui ont en charge l'exécution de programmes d'éducation dans des contextes nationaux divers et complexes.



Qian Tang Ph.D
Sous-directeur général pour l'Éducation

Remerciements

Ces principes ont été élaborés et rédigés conjointement par l'**Institut international de planification de l'éducation (IPE)** et la **Division du développement des enseignants et de l'enseignement supérieur (ED/THE)** du Secteur de l'éducation (ancienne Division pour la planification et le développement des systèmes éducatifs).

Cet ouvrage est le fruit des efforts conjugués des membres de ces deux entités, dont les noms suivent : Anton De Grauwe et Candy Lugaz (*chapitre 3* et orientations générales), Khadim Sylla (*chapitre 4*), Serge Péano (*chapitre 6*), Asunción Valderrama (références bibliographiques de chaque chapitre), Megumi Watanabe (*chapitre 5, chapitre 9* et coordination avec l'équipe de l'IPE) et Dominique Altner, qui a grandement facilité la conception initiale et le lancement de ce projet.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Abrar Hasan (plan général et *chapitres 1* et *2*), Yoko Wakayama (première rédaction du *chapitre 9* et première mise en forme de l'ouvrage) et Juan Enrique Hinojosa (*chapitre 7*), dont les contributions substantielles méritent toute notre reconnaissance.

Nos sincères remerciements vont également à Hannah von Ahlefeld, analyste du Centre pour des environnements pédagogiques efficaces (CELE) de l'OCDE, pour la part qu'elle a prise à l'élaboration et à la rédaction finale du *chapitre 8*.

C'est à Miriam Jones qu'est revenue la lourde tâche de veiller à l'homogénéité et à la cohérence éditoriale de la publication.

Enfin, ces directives doivent beaucoup au dynamisme sans égal et à l'implication personnelle de David Atchoarena, directeur de la Section pour la formation des enseignants, Division de l'enseignement supérieur, Secteur de l'éducation (THE/ED), mais également au soutien sans faille de l'Unité administrative de l'IPE.

Liste des acronymes et des abréviations

ANPRO	Modèle d'analyse et de projection
ASGSE	Analyse sectorielle et gestion des systèmes éducatifs
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CAPNAM	Méthodologie d'évaluation des besoins en capacités en planification et gestion de l'éducation
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CELE	Centre pour des environnements pédagogiques efficaces
ECCE	Protection et éducation de la petite enfance
EFOS	Personnel éducatif de terrain
EFTP	Enseignement et formation techniques et professionnels
EPSsim	Modèle de simulation générique des politiques et stratégies éducatives
EPT	Éducation pour tous
ESP	Planification du secteur de l'éducation
GAP	Plan d'action global
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
IIFE	Institut international de planification de l'éducation
IMOA	Initiative pour une mise en œuvre accélérée (du programme Éducation pour tous)
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
MSE	Modèle de simulation en éducation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PFA	Programme de formation approfondie
PFR	Programme de formation régionale
PGP	Planification et gestion des politiques éducatives
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PPR	Procédures, règlements internes et réglementation
RC	Renforcement des capacités
RH	Ressources humaines
RTC	Séminaire de formation régional
S&E	Suivi et évaluation

SAMES	Analyse sectorielle et gestion des systèmes éducatifs
SGC	Systèmes de gestion de contenu
SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTISSA	Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne
UNCT	Équipe de pays du système des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Liste des tableaux

- Tableau 1. Contrastes schématiques entre planification traditionnelle et planification stratégique
- Tableau 2. Différents modèles de gouvernance dans le secteur de l'éducation
- Tableau 3. Organigramme du ministère de l'Éducation du Sénégal
- Tableau 4. Description de l'offre de formation
- Tableau 5. Principes d'une planification et d'une gestion effectives de l'infrastructure éducative et besoins en RC

Liste des figures

- Figure 1. Cadre tridimensionnel pour l'évaluation des besoins en capacités
- Figure 2. Types de capacités dans le domaine de la PGP
- Figure 3. Mécanismes de financement d'une école primaire publique au Ghana
- Figure 4. Méthodes d'anticipation des besoins en ressources d'un système éducatif
- Figure 5. Phases successives d'un CDMT
- Figure 6. Dimensions impliquées par l'intégration des TIC aux politiques éducatives
- Figure 7. Cadre conceptuel pour le suivi et l'évaluation des TIC
- Figure 8. Cadre d'évaluation des TIC dans l'éducation
- Figure 9. Processus de RC du PNUD

Liste des encadrés

- Encadré 1. Les huit phases de l'élaboration d'un plan
- Encadré 2. Cinq plans nationaux pour le secteur de l'éducation
- Encadré 3. Cadre analytique pour l'analyse sectorielle d'un système éducatif
- Encadré 4. Principaux indicateurs de performance du Plan d'action stratégique pour l'éducation au Cambodge, 2004-2008
- Encadré 5. Données démographiques
- Encadré 6. Exemples d'informations nécessaires à la gestion des systèmes d'information
- Encadré 7. La question de la fiabilité
- Encadré 8. Une véritable méthodologie prospective de la gestion des RH
- Encadré 9. Projections et simulations : outils pour un dialogue politique et pour la formulation de stratégies éducatives
- Encadré 10. Programme de modernisation de bâtiments scolaires au Portugal
- Encadré 11. Planification démographique et hiérarchisation des projets en Irlande
- Encadré 12. Établissement scolaire de *Seven Fountains*, Kokstad, Afrique du Sud
- Encadré 13. Évaluation de la qualité et de l'état de locaux éducatifs
- Encadré 14. La loi Field de 1933 en Californie
- Encadré 15. Indicateurs de qualité d'un projet
- Encadré 16. Projet d'élaboration d'un code national de la construction au Népal
- Encadré 17. OCDE/CELE – Projet pilote international sur l'évaluation de la qualité des espaces éducatifs

PARTIE I

I. Contexte, objectifs et cadre conceptuel

1.1 Contexte : pourquoi ces principes ?

Le renforcement des capacités (RC) au sein des États membres est l'une des cinq missions prioritaires de l'UNESCO. Une étude dirigée par l'Organisation (UNESCO, 2008) a montré que les efforts ne sont pas encore suffisants dans ce domaine (reportez-vous à l'*Annexe A* où sont recensées les constatations essentielles à cet égard) et que les réalisations en cours présentent de nombreuses lacunes (reportez-vous à l'*Annexe B* pour prendre connaissance des principales recommandations formulées dans le document d'orientation, 2009). À la suite de la publication de ce texte qui faisait plusieurs recommandations, un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour répondre à la fois à l'ampleur de la tâche à réaliser et aux carences constatées dans la façon d'aborder le RC.

En ce qui concerne les opérations en cours, l'UNESCO a lancé des programmes de RC dans plusieurs pays prioritaires afin de leur assurer un appui ciblé pendant le biennium 2010-2011. Pour combler les lacunes dans la mise en œuvre de ces programmes, l'Organisation a développé une méthodologie qui facilite l'identification des besoins en la matière dans le domaine éducatif. Cette approche est actuellement appliquée à une analyse approfondie et à la formulation de recommandations dans trois pays, la République démocratique du Congo, la République dominicaine et la République d'Arménie.

1.2 Objectifs et portée des directives

Objectifs

Les compétences des spécialistes du programme de l'UNESCO chargés du secteur de l'éducation dans les bureaux hors Siège, les *Education Field Office Staff* ou *EFOS* (personnel éducatif de terrain), constituent le maillon le plus important de la chaîne d'efforts déployés par l'Organisation pour développer et mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités éducatives au sein de ses États membres. Mieux doter en moyens

les agents de terrain de l'UNESCO est donc essentiel pour aider les pays à renforcer leurs capacités éducatives.

Ces considérations ont été à l'origine d'une demande formulée par le Conseil exécutif et par les États membres de rédiger un ensemble de principes dont les agents de terrain de l'UNESCO puissent se servir pour développer des programmes de RC. Le présent document est une réponse à cette sollicitation. Il est entendu que ces directives seront complétées par des formations plus spécialisées, qui seront proposées aux personnels éducatifs de terrain, en fonction de leurs besoins, de leur profil professionnel et des exigences du pays où ils sont amenés à intervenir.

Ces principes visent essentiellement à renforcer l'aptitude des agents de terrain de l'UNESCO à apporter une aide utile : (i) pour identifier les besoins d'un pays en matière de RC ; (ii) pour préparer et gérer les activités de RC, en coopération avec les États membres, avec les agences internationales et avec les donateurs. Les principes directeurs peuvent également servir aux États et aux agents d'autres instances, mais ce n'est pas leur finalité essentielle. Comme indiqué plus haut, la situation des différents pays fera l'objet d'une étude plus approfondie, grâce aux travaux effectués parallèlement sur l'évaluation de leurs besoins.

Portée

Les efforts déployés par l'UNESCO en matière de RC visent quatre domaines prioritaires : (i) planification et gestion des politiques éducatives ; (ii) enseignants ; (iii) enseignement et formation techniques et professionnels (EFTP) ; (iv) maîtrise des savoirs fondamentaux. À cet égard, le champ couvert par ces principes directeurs est délibérément limité au renforcement des capacités dans le domaine de la planification et de la gestion des politiques éducatives (RC/PGP). Les trois autres domaines d'intervention feront l'objet de travaux réalisés dans le cadre d'autres initiatives.

Groupes cibles et utilisations des principes

Compte tenu du principal objectif visé, un critère s'est imposé pour définir la nature et la teneur de ces principes : ils doivent pouvoir être utilisés dans des conditions optimales pour répondre aux besoins des agents de terrain de l'UNESCO. Il faut donc garder à l'esprit le profil de ces agents aux trajectoires et aux compétences très divers. Les directives ne peuvent pas être personnalisées pour tenir compte des particularités de chaque

individu au sein d'un groupe aussi diversifié ; c'est pourquoi ils ont été élaborés à partir du profil général d'un groupe cible, à savoir des professionnels de l'éducation, mais pas nécessairement des spécialistes RC. Les personnels éducatifs de terrain (EFOS) sont considérés comme des intervenants proactifs, qui recherchent sans cesse de nouvelles possibilités de déploiement d'activités liées au RC dans les pays où ils exercent leurs responsabilités. Ces principes devraient les aider dans cette tâche, en leur facilitant la préparation et la mise en œuvre de ces activités par une plus grande sensibilisation aux différentes dimensions des besoins en capacités de PGP, et en développant les aptitudes de l'Organisation à y répondre, soit par elle-même, soit avec le concours d'autres partenaires.

1.3 Caractéristiques de l'information fournie et utilisation des principes

Compte tenu de l'objectif qui vient d'être défini, l'élément le plus important dans le choix de l'information à inclure dans ces principes, c'est que les EFOS puissent l'utiliser pour expliquer la nature des besoins en RC/PGP. En conséquence, ces derniers fournissent des indications de référence sur les multiples dimensions des besoins en RC – de façon à permettre aux EFOS d'identifier ces besoins dans les meilleures conditions – mais aussi sur les processus de préparation et de gestion des programmes de RC, afin qu'ils disposent des outils les plus performants pour faire aboutir ces projets.

Ces principes n'ont pas pour objectif de fournir des informations approfondies, ni sur les innombrables besoins en RC/PGP, ni sur les détails de programmes ou d'outils spécifiques pour satisfaire ces besoins ; ils sont plutôt conçus pour aider les EFOS à repérer les domaines porteurs d'avenir et à identifier les axes d'une intervention en RC. Les principes directeurs ne doivent pas non plus être considérés comme un manuel de formation rédigé à l'intention des EFOS, mais plutôt comme un outil conçu pour servir de point de départ. Il appartiendra ensuite à ces agents de terrain de se perfectionner par l'acquisition de connaissances plus approfondies, selon leurs besoins, soit en explorant les sources d'information mentionnées dans les principes directeurs, soit en suivant un programme de formation que l'Organisation pourrait mettre sur pied à leur intention. Sous leur forme actuelle, les EFOS peuvent utiliser ces principes directeurs à des fins diverses.

S'il est vrai que le RC/PGP a une place importante dans les travaux de l'UNESCO, la confusion est grande actuellement entre ce qu'implique ou n'implique pas le RC. Les EFOS peuvent utiliser ces principes directeurs pour se familiariser avec les dimensions multiples et complexes du RC/PGP. Ainsi, ces principes détaillent clairement le champ d'application et les types de capacités pertinentes, ainsi que les fonctions qu'elles doivent être capables de remplir dans un système de PGP caractérisé par son efficacité et son bon fonctionnement ; ils mettent aussi l'accent sur la liaison forte avec les objectifs d'une politique que le système est censé promouvoir. Parce qu'ils fournissent ainsi un cadre de référence, ces principes directeurs pourront être utilisés comme point de départ par les personnels éducatifs de terrain pour dresser le profil général des domaines où peuvent se manifester des besoins en RC/PGP dans un pays partenaire.

Ces principes directeurs peuvent également donner aux EFOS les moyens d'engager le dialogue avec les pays partenaires – et avec d'autres acteurs – à propos d'une éventuelle initiative de RC ; ils constitueront aussi des outils pour évaluer l'opportunité d'entreprendre une étude plus approfondie des besoins d'un pays dans ce domaine. Ils pourront également faciliter à ces agents l'évaluation de la demande en RC qu'un pays pourrait formuler, et leur permettront de savoir si, par exemple, cette demande s'appuie sur une bonne compréhension de ce que le RC pourrait impliquer concrètement.

Ces directives pourront assurer la liaison entre le travail des EFOS en matière de RC éducatives et d'autres programmes connexes déployés dans le pays partenaire. En effet, ils permettent d'identifier les connexions qui peuvent exister entre le RC éducatives et des activités similaires dans les domaines d'intervention des pouvoirs publics autres que l'éducation. Ainsi, de nombreux pays sont engagés dans des réformes du secteur public qui visent à améliorer le sens des responsabilités, l'efficacité, la bonne gouvernance et la gestion. Ces compétences sont des éléments déterminants d'une aptitude au RC/PGP.

Ces principes ont été élaborés pour servir de référentiel ; c'est la raison pour laquelle ils donnent également accès à des sources où les EFOS pourront se procurer d'autres informations dont ils auraient besoin. Ils proposent donc des références bibliographiques supplémentaires, ainsi que des informations sur les prestataires de services qui proposent des formations en RC.

Le présent document est la première version des principes directeurs et fera l'objet de mises à jour régulières, afin d'optimiser sa pertinence et son utilité pour les travaux entrepris par les agents de terrain. Il est donc prévu de leur présenter cette première version lors d'un séminaire qui sera pour eux l'occasion d'apprécier son intérêt général, d'évaluer sa facilité d'utilisation et de donner leur avis sur les améliorations nécessaires.

1.4 Cadre conceptuel

Ces principes directeurs reposent sur un cadre analytique développé conjointement par l'UNESCO et le PNUD pour permettre l'évaluation des besoins en RC (approche CAPNAM – méthodologie d'évaluation des besoins en capacités en planification et gestion de l'éducation). Comme l'illustre la *figure 1*, l'identification des besoins en RC s'effectue en trois étapes. La première étape consiste à identifier les **secteurs ou domaines d'une politique éducative**, qui exigent des capacités en planification et en gestion ; lors de la deuxième étape, on détermine les **fonctions de PGP** à mettre en œuvre pour appuyer ces domaines ; la troisième étape vise à recenser les **types de capacités** qu'il faut mobiliser.

Les domaines des politiques sont évoqués sur l'axe diagonal. L'axe horizontal identifie le cycle complet des fonctions de planification à mettre en œuvre pour chaque domaine d'une politique. Enfin, ces fonctions exigent quatre types de capacités reproduites le long de l'axe vertical.

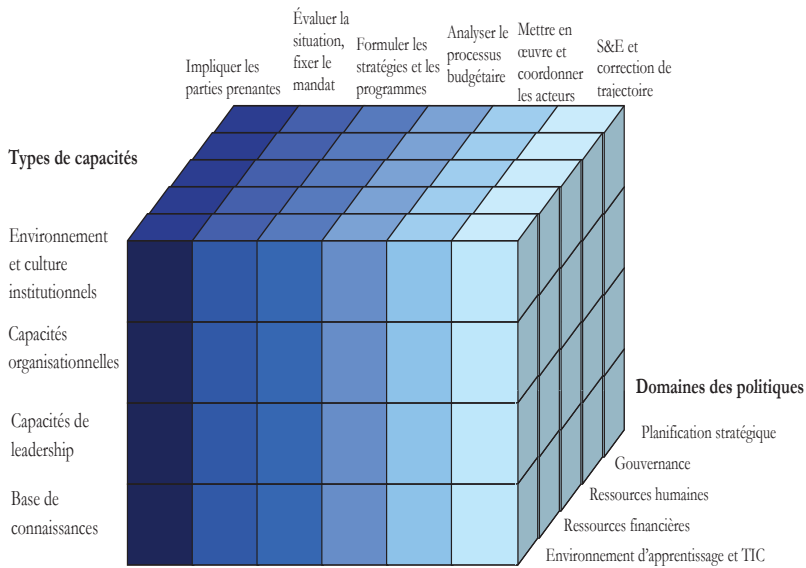
Identifier les domaines des politiques

Le plus souvent, les ministères de l'Éducation sont confrontés à un certain nombre de questions classiques en matière de politique éducative : quels types de possibilités doit-on offrir en matière d'éducation, et que doivent-elles valoir sur le plan qualitatif ? À quelle échelle (niveau d'investissement) ? À qui sont-elles destinées (accès et équité) ? Par quels biais les mettre à disposition (en tenant compte des technologies disponibles et de l'environnement d'apprentissage, notamment des méthodes pédagogiques et d'évaluation) ? Au regard des objectifs visés par ces principes directeurs, ces questions de politique peuvent trouver une correspondance dans cinq domaines d'intervention qui en permettront une analyse plus approfondie :

- (i) Planification stratégique ;
- (ii) Gouvernance et gestion ;

- (iii) Ressources humaines ;
- (iv) Ressources financières ;
- (v) Technologies de l’information et de la communication (TIC).

Figure 1. Cadre tridimensionnel pour l’évaluation des besoins en capacités



Le premier de ces domaines d’intervention vise les cibles et les objectifs qui ont été fixés au secteur de l’éducation et à ses sous-secteurs. Le deuxième s’intéresse à la gouvernance et à la gestion du secteur et les trois autres concernent les différents types de ressources et leur mobilisation pour atteindre les objectifs définis par la politique éducative.

Identifier les fonctions dans le domaine de la PGP

Les fonctions recensées sur la *figure 1* illustrent le cycle complet de développement et de mise en œuvre d’une politique éducative (PNUD,

2008a et 2008b)². La littérature spécialisée propose d'autres moyens pour ventiler le cycle de planification (IIPE, 2013)³, mais les six interventions suivantes rendent compte de l'ensemble des éléments du tronc commun :

- **Impliquer les parties prenantes.** Pour donner de bons résultats, la planification et la gestion des politiques éducatives (PGP) doit reposer sur un large consensus autour du processus de planification, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère, au sein des structures gouvernementales et parmi les acteurs non gouvernementaux.
- **Évaluer la situation existante.** L'unité de planification stratégique doit appuyer ses travaux de planification sur une analyse exhaustive de la situation et se concentrer sur le contenu des objectifs de ses travaux.
- **Formuler les programmes.** L'étape suivante consiste à traduire la mission en politiques crédibles et en programmes susceptibles d'être mis en œuvre.
- **Analyser le processus budgétaire.** Les programmes correspondants doivent être convertis en processus budgétaires indiquant la provenance, les modalités d'acquisition et d'affectation des fonds par les divers pouvoirs impliqués dans le processus.
- **Mettre en œuvre les programmes.** L'une des missions essentielles de l'unité de la planification consiste à cadrer le processus de mise en œuvre des politiques et des programmes, avec indication des objectifs et des responsabilités à chaque niveau de la chaîne des responsabilités ; ce mandat intègre également une fonction de gestion financière.
- **Suivi et évaluation (S&E).** Cette fonction est nécessaire pour s'assurer que le programme atteigne réellement ses objectifs et pour remédier aux éventuelles erreurs de trajectoire.

Identifier les types de capacités requises

Le renforcement des capacités (RC) est un champ vaste et complexe et une grande confusion entoure la définition de cette notion de capacités.

-
2. PNUD. 2008a. *Méthodologie d'évaluation des capacités : mode d'emploi*. www.beta.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/undp-capacity-assessment-methodology/UNDP%20Capacity%20Assessment%20Users%20Guide.pdf
 - PNUD. 2008b. *Note pratique pour le RC*. www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/UNDP_Capacity_Development.pdf
 3. IIPE. 2013. *Planification stratégique : méthodes et techniques. Document de travail n° 3*. Paris : IIPE-UNESCO. unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189759e.pdf

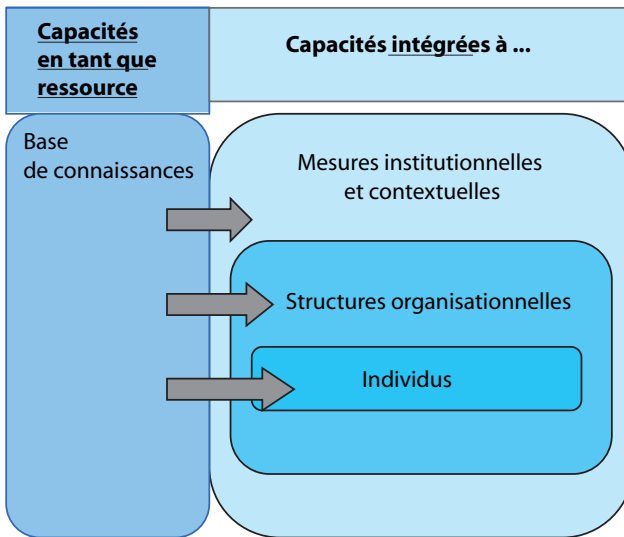
À cet égard, les principes directeurs s'appuient sur un concept parfaitement défini qui repose sur le document d'orientation et sur d'autres travaux récents.

Selon cette définition, la notion de capacité ne renvoie pas à une activité isolée et déconnectée (comme la mise à disposition d'une formation spécifique). Elle évoque plutôt plusieurs types d'éléments tangibles et intangibles qui concourent chacun à la réalisation des objectifs d'une organisation ou d'une société. Comme l'illustre la *figure 2*, pour remplir les fonctions induites par la planification et la gestion des politiques éducatives (PGP), quatre types de capacités sont nécessaires. Ces dernières peuvent être regroupées en deux grandes catégories : les capacités inhérentes aux institutions et aux pratiques, aux structures organisationnelles et aux individus ; et les capacités autonomes que différents intervenants peuvent mobiliser en tant que ressources.

- La notion de capacités institutionnelles renvoie à des règles, des procédures et des processus que les divers pays ont mis en place pour réglementer, planifier et gérer leur développement, le respect de la primauté du droit et d'autres fonctions de l'État (PNUD, 2008a, p. 43). Il est important de ne pas confondre cette notion de capacités institutionnelles avec des institutions spécifiques comme, par exemple, un établissement d'éducation ou un ministère.
- Les capacités organisationnelles sont celles du ministère, des différentes parties prenantes et des structures qui opèrent dans le cadre des règles institutionnelles et des contextes mentionnés plus haut, pour donner forme aux comportements et aux interventions des divers acteurs en charge des missions liées à la PGP.
- Les capacités individuelles concernent toute une série de compétences, telles que des qualifications techniques, fonctionnelles ou l'aptitude à prendre des initiatives. Ces compétences techniques et fonctionnelles des responsables de la planification peuvent elles-mêmes être la source de nombreuses capacités essentielles pour le bon fonctionnement du mécanisme de planification. Par ailleurs, des aptitudes à l'encadrement sont également importantes à l'échelon de l'ensemble du secteur pour définir les orientations stratégiques, soutenir la planification et obtenir des appuis politiques. « L'une des caractéristiques importantes d'une telle capacité d'initiative est l'aptitude à anticiper (et, parfois, à jouer un rôle de catalyseur), à réagir immédiatement et à gérer le changement pour favoriser l'épanouissement des êtres humains » (PNUD, 2008a, p. 53).

- La capacité de type autonome se présente sous la forme d'une base de connaissances consolidée qui regroupe toutes les informations, les analyses, les outils et les mécanismes de diffusion utilisés par d'autres intervenants, conjointement avec les trois capacités intégrées dont il vient d'être question.

Figure 2. Types de capacités dans le domaine de la PGP



Le processus de renforcement des capacités (RC)

Compte tenu du poids des cultures institutionnelles et organisationnelles dans le domaine du RC, le caractère unique de la situation de chaque pays tend à devenir un facteur déterminant dans le développement et la mise en œuvre des programmes de RC. Pour donner de bons résultats, les processus d'intervention doivent être finement personnalisés en fonction de l'environnement organisationnel et institutionnel du pays concerné. Les principes directeurs considèrent une activité de RC comme un processus interactif dans lequel sont impliqués les agents de terrain (EFOS), le pays et de nombreux partenaires. Ce point de vue imprègne le chapitre relatif au processus d'élaboration et de mise en œuvre des programmes de RC (*chapitre 9*), où il apparaît que des activités de RC ne peuvent être suivies d'effets que si les capacités sont réellement utilisées. C'est pourquoi la phase de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des

processus de RC constitue une étape essentielle de cette initiative. Il faut également que cette activité de RC fasse sentir ses effets dans le temps, afin que son impact ne disparaisse pas après l'intervention initiale. De ce fait, les activités de suivi du maintien des programmes de RC jouent un rôle essentiel.

1.5 Structure et contenu des chapitres

Structure

Les principes directeurs comportent trois parties. La *Partie I* définit le contexte et le cadre conceptuel (qui font l'objet du présent chapitre). Elle présente les principaux concepts, en précise la portée et les modalités d'utilisation. Par ailleurs, elle décrit la conception des programmes de renforcement des capacités dans le domaine de la planification et de la gestion des politiques éducatives (RC/PGP), tout en définissant les critères de sélection des outils, ainsi que la manière dont ils sont structurés.

La *Partie II* – qui constitue la part la plus importante de cet ouvrage – traite de la façon d'aider les agents de terrain (EFOS) à identifier les activités de RC/PGP. Cette partie comporte sept chapitres (*chapitres 2 à 8*), structurés sur la base des considérations qui suivent.

Le *chapitre 2* traite des questions de planification stratégique. Dans cette optique, il y est question des politiques éducatives lorsqu'elles impliquent le secteur de l'éducation dans son ensemble, mais aussi ses relations avec d'autres secteurs. Le *chapitre 3*, consacré au thème de la gouvernance, s'intéresse aux capacités requises pour garantir l'efficacité et le bon fonctionnement du secteur de l'éducation et de ses sous-secteurs. Au *chapitre 4*, il est question du RC dans le domaine de la base de connaissances. Le *chapitre 5* traite des difficultés propres à la planification des ressources humaines dans le secteur de l'éducation. Le *chapitre 6* examine les problèmes que pose la planification spécifique des ressources financières. Le *chapitre 7* est consacré aux ressources liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Le *chapitre 8* revient sur la question de la planification et de la gestion des infrastructures éducatives.

La *Partie III* (*chapitre 9*) couvre le processus d'élaboration et de gestion des programmes de RC, et est ventilée en quatre modules, comme indiqué précédemment.

Contenu

À partir du cadre conceptuel dont il vient d'être question, les *chapitres 2 à 8* sont structurés sous la forme de réponses à un ensemble de questions auxquelles pourrait être confronté un agent de terrain proactif, au moment d'identifier les besoins en RC et de formuler des recommandations en la matière au pays concerné :

- Quels sont les missions et les enjeux auxquels la PGP est censée apporter des réponses ?
- Quelles sont les capacités (individuelles, structurelles, institutionnelles et base de connaissances) indispensables pour relever ces défis et remplir ces missions ?
- Quels outils et quelles méthodologies ont été utilisés pour développer les capacités dans le domaine de la PGP ? Quels sont leurs points forts et leurs limites ?
- Comment est-il possible d'acquérir ces outils et méthodologies et qui en sont les pourvoyeurs ?
- Quelles sont les autres références importantes sur ces sujets ?

Le *chapitre 9* – qui traite du processus d'élaboration, de lancement et de gestion d'un programme de RC – est structuré selon les réponses apportées au défi suivant, auquel les EFOS sont confrontés : comment réussir, de façon efficace, à élaborer, à lancer et à gérer un programme de RC ? La réponse à cette question exige des connaissances dans plusieurs domaines :

- Quelles sont les implications sur les efforts de RC déployés par l'UNESCO, au vu des réformes engagées par les Nations Unies concernant les modalités de mise à disposition des programmes ?
- Quelles devraient être les caractéristiques du processus de préparation et de mise en œuvre des programmes de RC ?
- Quelles sont les spécificités des programmes de RC qui ont réussi ?
- De quelles ressources financières et techniques dispose-t-on pour appuyer les programmes de RC ?

PARTIE II

II. Renforcement des capacités et planification stratégique

2.1 Introduction

Tout personnel d'un bureau hors Siège qui répond à la sollicitation d'un pays en matière de renforcement des capacités (RC) éducatives doit commencer par se poser la question suivante : « Dans quel but ? » Par référence au cadre analytique du *chapitre 1*, la réponse doit être recherchée dans les domaines d'intervention qui permettent d'identifier les questions nécessitant un appui aux capacités. Ainsi, le domaine de la politique stratégique est l'un des secteurs d'intervention des pouvoirs publics dont traite cet ouvrage et fait l'objet du présent chapitre.

La *section 2.2* explore la nature des questions stratégiques auxquelles sont confrontés les ministères de l'Éducation. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle recense cinq catégories de questions stratégiques auxquelles ces derniers doivent généralement apporter des réponses. La *section 2.3* revient sur le point capital évoqué par le cadre analytique : la notion de capacité est un concept multidimensionnel et ne concerne pas simplement la maîtrise de quelques outils techniques ou la formation des personnels. Ce concept recouvre plusieurs types d'aptitudes qui doivent se combiner pour pouvoir remplir efficacement plusieurs fonctions. Le lecteur retrouvera ici les exemples de planification stratégique déjà mentionnés dans la *section 2.2*, mais envisagés sous l'angle des types de capacités et des fonctions qu'ils impliquent. La *section 2.4* met l'accent sur les outils et les méthodologies nécessaires au RC. Le terme « méthodologies » est utilisé ici à dessein pour souligner le fait que le RC ne consiste pas seulement à acquérir certains outils de planification stratégique, contrairement à une conception plus traditionnelle. En réalité, le RC est un art, une approche qui exige une pratique et des améliorations constantes dans la façon dont ces capacités sont mobilisées. C'est pourquoi les bonnes pratiques en la matière, issues de l'expérience de différents pays, sont utiles pour tirer des enseignements et améliorer le processus de planification et de mise en œuvre d'un plan d'action. La *section 2.5* recense les principales institutions et organisations qui proposent des solutions en matière de RC. La *section 2.6* renvoie le lecteur aux

publications pouvant lui fournir de plus amples informations sur les outils et les méthodologies du RC.

2.2 Nature des objectifs stratégiques et défis posés au processus de RC

Un ministère de l'Éducation est généralement confronté à plusieurs questions cruciales de politique stratégique et doit, par exemple, prendre une décision à propos du volume des prestations (type et qualité) et se demander qui devrait en bénéficier (accès et équité), quelle sera l'ampleur des ressources consacrées à l'éducation (investissements et financements), à qui seront confiées les missions d'éducation (secteur public ou privé) et quelles doivent être les pédagogies et les infrastructures à mettre en œuvre dans la réalisation de ces missions. La portée de ces questions stratégiques sera fonction de la compétence du ministère. En effet, le secteur de l'éducation est constitué de plusieurs sous-secteurs, et les attributions d'un ministère peuvent s'étendre à quelques-uns ou à la totalité de ces sous-secteurs.

Politiques stratégiques à l'échelle du secteur

Les ministères en charge de l'ensemble du secteur de l'éducation doivent prendre en considération de nombreuses questions à l'échelle du système et, notamment, les relations entre les divers sous-secteurs de l'éducation. Sans prétendre à l'exhaustivité, les cinq catégories ci-dessous sont autant d'exemples des types de questions auxquelles les ministères sont d'ordinaire confrontés :

1. Faire reconnaître le caractère prioritaire de l'éducation par rapport à d'autres priorités nationales. Tous les pays ont à prendre des décisions susceptibles de donner la priorité au secteur éducatif parmi d'autres priorités nationales. Ces décisions se reflètent, par exemple, dans le montant du budget du pays consacré au secteur de l'éducation. Le ministère de l'Éducation a un rôle important à jouer dans la définition de ces priorités. Il y a des disparités considérables entre les pays, en ce qui concerne le pourcentage du budget de la nation consacré à l'éducation, qui sont la conséquence d'un processus décisionnel explicite ou implicite.

2. Relations cohérentes avec d'autres politiques socio-économiques. Les décisions sociétales prises en fonction de la valeur globale qu'un pays accorde à l'éducation sont étroitement liées au rôle qu'elle joue par rapport aux politiques mises en œuvre dans d'autres secteurs socio-économiques.

C'est ainsi que l'enveloppe budgétaire allouée au secteur éducatif sera fonction de la manière dont le rôle des programmes éducatifs est perçu par rapport aux politiques de développement économique et social. Le rôle de l'éducation dans les politiques de réduction de la pauvreté en est un exemple frappant. Il est donc nécessaire que les politiques éducatives tiennent compte des relations avec ces autres politiques, afin de construire une vision stratégique de l'éducation et de définir les priorités qui en découlent.

3. Établissement des objectifs au sein du secteur. Les ministères de l'Éducation en charge de l'ensemble de ce secteur doivent prendre des décisions stratégiques concernant les priorités et les objectifs fixés aux différents sous-secteurs, dans le cadre de l'enveloppe allouée au secteur de l'éducation. Celui-ci comporte un certain nombre de sous-secteurs, allant de l'éducation de la petite enfance à l'enseignement supérieur, en passant par la formation des adultes. Il faut également prendre en compte l'enseignement formel ainsi que l'enseignement extrascolaire. L'importance accordée à chaque secteur est fonction des forces dynamiques qui résultent des évolutions sociétales et économiques. Ainsi, la mise en place des objectifs dans le cadre de l'Éducation pour tous (EPT) exige une analyse rigoureuse de nombreux facteurs liés à l'offre et à la demande, et un examen détaillé des aspirations sociales et économiques qui ont une incidence sur différents secteurs de l'éducation.

4. Cadres normatifs à l'échelle du secteur et autres mécanismes institutionnels et juridiques. Tout ministère de l'Éducation dont les responsabilités s'étendent à l'ensemble du secteur doit prendre des décisions stratégiques à propos des cadres institutionnels et juridiques qui s'appliquent à l'ensemble du système. L'élaboration d'une structure des qualifications pour le secteur tout entier en donne un bon aperçu. Les cadres normatifs qui lient un sous-secteur à un autre par le biais de mécanismes de transition constituent un autre exemple.

5. Relations internationales en matière d'éducation. Dans un pays donné, le secteur de l'éducation entretient de nombreux types de relations internationales, qui concernent aussi bien la mobilité des étudiants et des personnels que les flux de ressources ou les mécanismes d'assurance-qualité et de reconnaissance des qualifications. En tant que membres de la communauté internationale, les pays sont appelés à prendre part à des activités internationales de quantification des objectifs, telles que l'Éducation pour tous (EPT) ou les Objectifs du Millénaire pour le

développement (OMD). De la même façon, la plupart des pays en développement sont les partenaires de programmes d'aide au développement qui exigent coordination et harmonisation entre des composantes internationales et des stratégies nationales.

Objectifs stratégiques du point de vue du sous-secteur

Les mêmes questions fondamentales concernant l'accès, l'équité, la qualité, le niveau des investissements, les modes de prestation, les programmes scolaires et la pédagogie constituent les principales préoccupations stratégiques au niveau du sous-secteur. Mais leurs manifestations peuvent être différentes lorsqu'elles sont envisagées du point de vue de l'ensemble du secteur. C'est ce qu'illustrent les cinq types de domaines d'intervention des pouvoirs publics déjà décrits à la *Partie I*.

1. Priorités et objectifs. Pour déterminer les priorités et les objectifs de chacun des sous-secteurs, pris individuellement, il faut prendre en compte des types de facteurs très différents. Par exemple, dans la protection et l'éducation de la petite enfance (ECCE), la scolarisation primaire ou secondaire, dans la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la formation des adultes, la détermination des objectifs dépend de diverses considérations socio-économiques et impose de pondérer de façon différente un grand nombre de facteurs afin de trouver un équilibre. Naturellement, chaque sous-secteur milite pour bénéficier d'une part plus importante des ressources en avançant différents types d'arguments. De la même façon, chaque sous-secteur doit trouver le bon équilibre entre divers objectifs du secteur – accès (participation universelle), équité, cohésion sociale et qualité –, équilibre qui peut varier d'un sous-secteur à l'autre. Ainsi, dans le cas de l'enseignement supérieur, la contribution à la compétitivité économique et à l'innovation ne se manifesterait pas de la même manière que dans le secteur de l'ECCE.

2. Liens avec d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics. La nature des relations avec d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics diffère d'un sous-secteur de l'éducation à l'autre. Par exemple, dans le cas de l'ECCE, ce sont les liens avec les ministères de la Santé et des Affaires sociales qui prédominent, tandis que les relations avec le ministère du Travail peuvent s'avérer plus pertinentes pour les sous-secteurs du premier cycle de l'enseignement secondaire, de la formation professionnelle ou de l'enseignement supérieur.

3. *Types de fournisseurs*. Les éléments d'appréciation permettant de décider de l'équilibre à ménager entre prestations publiques et privées varient selon le sous-secteur considéré. Par exemple, traditionnellement, les enseignements primaire et secondaire sont plus fortement adossés au secteur public que l'ECCE.

4. *Cadres normatifs et institutionnels*. Comme il a été indiqué, certains cadres normatifs sont exclusivement et par nature du ressort du secteur, comme c'est le cas pour la normalisation des qualifications. D'autre part, chaque sous-secteur exige des cadres juridiques et institutionnels différents pour intégrer, par exemple, les normes de qualité et d'évaluation. De la même façon, la nature des transitions au sein d'un secteur dépend de chaque sous-secteur considéré. Ainsi, les questions de transition entre l'ECCE et l'enseignement primaire diffèrent considérablement selon l'orientation – ascendante ou descendante – des transitions auxquelles sont confrontés les systèmes éducatifs du primaire et du secondaire.

5. *Relations internationales*. Ces relations sont beaucoup plus importantes au niveau de l'enseignement supérieur que, par exemple, au niveau de l'ECCE, et la nature du problème à examiner et des politiques à mettre en œuvre sont également très différentes. Ainsi, la question de la fuite des cerveaux peut être extrêmement grave pour le secteur de l'enseignement supérieur, alors qu'elle ne revêt que peu d'importance pour le secteur de la formation des adultes.

Conclusion

Ces cinq types d'objectifs stratégiques, considérés du point de vue des sous-secteurs, constituent autant d'exemples de questions de politique stratégique ou de difficultés auxquelles sont confrontés les ministères de l'Éducation. Comme la façon dont ils se manifestent n'est pas la même selon l'étendue des compétences du ministère, leurs implications au regard des besoins en renforcement des capacités (RC) diffèrent également. Dans ce chapitre, ils constituent les domaines d'intervention nécessitant une aide à la planification et à la gestion. Les problèmes posés par les cadres institutionnel et juridique du secteur de l'éducation recouvrent partiellement les questions de gouvernance, raison pour laquelle ils seront abordés au *chapitre 3*.

Au moment d'envisager le RC d'un pays, les EFOS doivent d'abord vérifier que les questions stratégiques ont été réellement posées et traitées

dans le cadre d'un processus de planification : ce processus de planification tient-il compte de tous les aspects déterminants en matière de politique stratégique ? En fait, il peut arriver que, dans un certain nombre de cas, les décisions relatives à ces orientations stratégiques soient prises sans analyse approfondie ni échanges de vues explicites, et elles peuvent même être adoptées par défaut pour des raisons politiques. La responsabilité de la PGP est donc de veiller à ce que le processus décisionnel soit explicite et transparent et que les politiques retenues s'appuient sur un processus de planification objectif et approuvé.

2.3 Caractéristiques des besoins en RC

Liens entre objectifs stratégiques, types de capacités et fonctions

Dès lors qu'une appréciation a été formulée sur les aspects de la politique qui exigent un appui de la capacité de planification, la question qui se pose ensuite concerne la nature de cet appui. Le cadre analytique du *chapitre 1* est censé répondre à cette interrogation. Il soulève un point capital, dans la mesure où cette capacité de planification fait partie d'un processus à plusieurs niveaux, dont il s'agit de mesurer les performances. C'est pourquoi il ne porte pas seulement sur les différents types de compétences requises, mais aussi sur les fonctions qu'elles doivent remplir. Le RC doit donc être considéré comme un processus d'amélioration permanent des plans d'action et de leur mise en œuvre effective pour atteindre les objectifs.

Le cadre analytique donne à penser que quatre types de capacités sont nécessaires :

- Capacités institutionnelles ou règles du jeu.
- Capacités organisationnelles ou structures permettant la mise en œuvre de ces règles du jeu par le biais de dispositions organisationnelles.
- Capacités des personnels ou aptitudes des individus à concrétiser l'intention organisationnelle.
- Capacités techniques et base de connaissances auxquelles les agents pourront faire appel pour remplir leurs missions de planification et de gestion.

Le cadre analytique du *chapitre 1* recense également six fonctions qui couvrent le cycle complet du processus de planification ; elles concernent l'implication des différents acteurs dans la fixation des

objectifs, le diagnostic précis des problèmes à résoudre dans l'établissement du budget, la mise en œuvre du programme et son évaluation. En matière de planification, les travaux publiés proposent plusieurs versions du processus de planification, dont certaines sont plus détaillées que d'autres. Mais ces six fonctions constituent l'essence de toutes les caractéristiques d'un processus performant d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan d'action.

Partie intégrante de l'interaction entre les quatre types de capacités et les six fonctions précitées, les questions du leadership et du sens des responsabilités de l'encadrement revêtent une importance capitale pour le développement et la mise en œuvre efficaces d'un plan d'action. Les capacités institutionnelles et organisationnelles qui doivent permettre une planification et une mise en œuvre efficaces ne peuvent se concrétiser sans un haut niveau d'engagement des équipes dirigeantes à tous les échelons du processus de planification. De la même façon, une initiative de planification n'aura que peu d'utilité sans une mise en œuvre efficace des plans d'action. C'est pourquoi une bonne capacité de planification exige essentiellement d'introduire un sens aigu des responsabilités à travers le suivi et l'évaluation des performances à tous les niveaux de la formulation de la politique, de l'élaboration des programmes et de la mise en œuvre du plan d'action.

Exemple : associer le RC à l'objectif de définition des orientations et des priorités

Cette idée qui consiste à associer le RC à une problématique spécifique peut être explicitée par un exemple relatif à l'objectif stratégique de définir les orientations et les priorités. Cela devrait permettre de bien comprendre comment les quatre types de capacités interviennent dans l'exécution des fonctions d'élaboration du plan d'action et de sa mise en œuvre.

Capacité institutionnelle. Un agent de terrain (EFOS) initiant un projet de développement des capacités éducatives peut se demander si le contexte institutionnel dans lequel se situe l'action du ministère lui précise les règles du jeu institutionnelles qui lui permettront de remplir chacune des six fonctions. Les règles du jeu lui permettent-elles, par exemple, d'impliquer les acteurs dans la définition des objectifs du plan d'action ? Insistent-elles suffisamment sur des diagnostics fiables en vue de développer les options du plan d'action ? Proposent-elles des normes applicables au processus de préparation du budget ? Peut-on se prévaloir

d'un appui politique qui favorise le recours à la planification en tant qu'élément déterminant du processus décisionnel, ou bien des décisions importantes sont-elles prises à partir de considérations de circonstance ? Voilà quelques exemples de la façon dont la composante « institutionnelle » de la capacité se manifeste dans la chaîne de la planification et de la gestion des politiques éducatives.

Il convient également d'apprécier à sa juste valeur le rôle du leadership. Cette composante implique l'établissement d'un consensus politique par le biais de négociations avec les pouvoirs publics et les parties prenantes, en vue de fixer les objectifs stratégiques et de définir des cibles spécifiques. Ces acteurs ne constituent pas un groupe homogène : les responsabilités des différentes composantes du secteur de l'éducation relèvent de compétences ministérielles distinctes au niveau national ; les responsabilités nationales sont partagées avec certaines compétences du niveau des collectivités territoriales ; les divers sous-secteurs de l'éducation regroupent différents types de parties prenantes. Le principal enjeu consiste à savoir si des modalités institutionnelles adéquates existent pour expliciter, moduler et coordonner les différents points de vue, à partir de critères et de processus objectifs reposant sur des données factuelles.

Capacité organisationnelle. Les règles institutionnelles dont il vient d'être question ne peuvent s'appliquer utilement sans s'inscrire dans un cadre organisationnel. Ainsi, l'enjeu politique – également mentionné plus tôt – implique des structures et des mécanismes organisationnels pour parvenir à une bonne coordination et à un consensus. Ces dispositifs peuvent prendre la forme de commissions, de comités, de comités consultatifs, etc. Naturellement, ces structures organisationnelles sont indispensables pour mettre sur pied des unités de planification et pour garantir leur bon fonctionnement. Mais les mécanismes organisationnels sont également indispensables à l'intégration du processus de planification aux structures opérationnelles du ministère et à la bonne exécution de chacune des six fonctions.

Capacité en personnel. Une bonne capacité de planification nécessite une masse critique pérenne au sein de l'institution, avec un noyau dur et stable de personnel doté des compétences requises pour remplir les six fonctions. Il ne s'agit pas seulement d'agents compétents en matière de planification, mais aussi de personnes capables d'accomplir les tâches exigées dans les six fonctions, notamment, dans le processus de mise en œuvre. La motivation à agir est donc un aspect spécifique des compétences du personnel. Cela demande une politique de recrutement et de gestion

des ressources humaines qui garantisse la stabilité de la force de travail en charge de la planification et qui compense les effets pervers d'une rotation trop fréquente des personnels. Cette composante implique également la capacité à mettre en œuvre une méthodologie actualisée de la planification, notamment utiliser des modèles de simulation et de projection, ainsi que divers outils tels que les modèles de simulation en éducation (MSE) pour élaborer et appliquer d'autres scénarios, et pour évaluer les implications des autres objectifs en matière de ressources. Cette capacité inclut également une aptitude à planifier dans le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et à intégrer des plans décentralisés.

Le personnel en charge de la planification doit avoir des connaissances approfondies du fonctionnement du système éducatif, ainsi que la capacité de traiter de très gros volumes de données, et également être capable de les utiliser et de les interpréter dans le cadre des modèles de planification. À cet égard, un système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) pourrait s'avérer particulièrement utile (*section 4.6*).

Capacité en ressources techniques et base de connaissances. Outre l'exigence de compétences et de motivation, le personnel de la planification et de la gestion des politiques éducatives (PGP) doit maîtriser les outils de la planification et avoir accès aux données et autres éléments matériels qui lui permettront de formuler des objectifs stratégiques et de les traduire en cibles ; pour ce faire, il devra délimiter un horizon, déterminer les priorités du plan d'action et définir les modalités de sa mise en œuvre sous la forme de programmes et de projets.

Élaborer des plans à l'échelon du secteur implique de relever de nombreux défis. Il faudrait que ces enjeux mobilisent différents types de capacités afin de relever le principal défi technique qui consiste à mettre sur pied une bonne capacité de détermination des priorités à caractère itératif, pour renforcer le bon déroulement du dialogue et du processus de négociation. Cette capacité, à son tour, exige des compétences dans divers domaines pour gérer les insuffisances, ainsi que pour élaborer la base de connaissances et d'information. Il existe un grand nombre de méthodologies propres à la planification et le défi consiste à intégrer des systèmes de planification différents, susceptibles de faire double emploi, dans des horizons temporels distincts. Ainsi, des plans peuvent être élaborés pour des sous-secteurs de l'éducation, d'autres pour des régions particulières, et d'autres encore pour des programmes spécifiques (EPT-IMOA, OMD, par exemple).

Aucun processus de planification ne pourra donner de bons résultats, à moins d'être appuyé par la capacité de développer des bases de données puissantes et de grande qualité sur tous les aspects du système éducatif et des relations qu'il entretient avec l'économie et la société.

Développer un plan sectoriel à moyen terme

Développer un plan sectoriel à moyen terme a été l'une des principales approches retenues pour répondre aux questions de politique stratégique décrites dans la section qui précède. Les étapes de la méthodologie nécessaire à la préparation d'un tel plan sont regroupées dans l'*encadré 1* et des exemples de plans nationaux figurent dans l'*encadré 2*.

Encadré 1. Les huit phases de l'élaboration d'un plan

Phase 1. Diagnostic sectoriel

Phase 2. Formulation des politiques

Phase 3. Sélection des objectifs et des domaines prioritaires

Phase 4. Conception d'un programme prioritaire

Phase 5. Préparation d'un cadre d'évaluation des coûts et du financement

Phase 6. Conception d'un mécanisme de suivi

Phase 7. Rédaction d'un projet de plan

Phase 8. Révision du projet préliminaire et approbation de la version officielle du plan

Source: IIPE. 2013. Planification stratégique : techniques et méthodes, Document de travail n° 3. Paris : IIPE-UNESCO.

2.4 Outils et méthodologies disponibles

En vue de donner un aperçu des outils et des méthodologies disponibles pour appuyer la planification stratégique, il est utile de revenir sur les six fonctions que comprend le cycle complet de planification : (i) implication des parties prenantes ; (ii) analyse de la situation ; (iii) formulation des politiques et des stratégies et élaboration des programmes ; (iv) ébauche des processus budgétaires ; (v) développement des procédures de mise en œuvre des programmes ; (vi) suivi et évaluation (S&E). Comme on peut le constater, il y a de nombreux éléments communs entre ces six fonctions du cycle de planification et les huit phases de la préparation d'un plan recensées dans l'*encadré 1*.

Ces fonctions du cycle de planification sont les mêmes, qu'elles s'appliquent à la composante stratégique de la politique ou à d'autres

domaines qui la composent. Les outils et les méthodologies retenus pour des domaines spécifiques seront décrits dans les chapitres consacrés à ces domaines, plus loin dans cet ouvrage. Ainsi, il sera question de l'implication des parties prenantes dans plusieurs chapitres, et plus particulièrement au *chapitre 8*. Des exemples de modèles de simulation conçus pour appuyer la formulation d'une politique et l'élaboration d'un programme feront l'objet du *chapitre 6*, qui comporte également des exemples de processus budgétaires comme l'utilisation d'un cadre des dépenses à moyen terme.

Encadré 2. Cinq plans nationaux pour le secteur de l'éducation

- Égypte – Plan national pour l'Éducation pour tous (2002/2003–2015/2016). Le Caire, ministère de l'Éducation, 2003.
<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Egypt/Egypt%20EFA%20Plan.pdf>
- Ghana – Plan d'action national pour l'Éducation pour tous : Ghana 2003–2015. Accra, MOEYS, 2003.
<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ghana/Ghana%20EFA%20NAP%20Finalised%20Version.pdf>
- Grenade – Plan stratégique pour le développement et le renforcement de l'éducation 2006–2015 SPEED II. Volume 1 : Le cadre stratégique. St Georges, ministère de l'Éducation, 2006.
<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Grenada/Grenada%20Speed%20II.pdf>
- Maurice – Projet de plan stratégique pour l'éducation et les ressources humaines 2008–2020. Port Louis, ministère de l'Éducation, de la Culture et des Ressources humaines, 2008.
http://chet.org.za/manual/media/files/chet_hernana_docs/Mauritius/National/DRAFT%20EDUCATION%20and%20HR%20STRATEGY%20PLAN%202008-2020.pdf
- Mozambique – II^e Projet de plan stratégique pour le secteur de l'éducation (ESSP II) 2005–2009. Maputo, MINED, 2005.
<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mozambique/Mozambique%20ESSP%20II.pdf>

Source: IIPE. 2013. *Planification stratégique : techniques et méthodes*, Document de travail n° 3. Paris : IIPE-UNESCO.

En ce qui concerne le domaine de la politique stratégique, la présente section propose des exemples de méthodologies et d'outils utilisés pour remplir deux des six fonctions évoquées plus haut, à savoir le diagnostic sectoriel et le S&E.

Diagnostic sectoriel

Le concept de diagnostic sectoriel décrit ci-après est à distinguer de la notion d'analyse sectorielle, qui s'était largement répandue dans les années 1980 et 1990. Cette expression avait été préconisée par les agences internationales et les partenaires extérieurs du développement pour désigner la première étape de la préparation d'un plan sectoriel d'éducation par un pays susceptible de bénéficier de leur aide. L'analyse sectorielle a été abondamment mise à contribution en tant que processus de recherche d'un consensus entre le pays et les partenaires de son développement, à propos des options politiques et des stratégies à long terme. Ainsi envisagée, l'analyse sectorielle comportait des recommandations.

Qu'est-ce que le diagnostic sectoriel ? Le diagnostic sectoriel propose une analyse critique de l'état d'un système éducatif, de ses modalités de fonctionnement et de ses résultats, afin d'identifier ses atouts et ses faiblesses. Il est à la base de toute identification pertinente des objectifs du plan d'action et de la détermination des priorités en la matière.

Champ d'application. Le champ d'application du diagnostic sectoriel peut varier en fonction des spécificités du secteur éducatif considéré. Du point de vue d'une politique stratégique, ce champ d'application devrait s'étendre à l'ensemble du secteur, et inclure tous les niveaux d'éducation (depuis l'éducation de la petite enfance jusqu'à l'enseignement supérieur) ainsi que les apprentissages acquis dans tous les contextes (formels et non formels).

Cadre analytique. L'*encadré 3* propose une illustration d'un diagnostic sectoriel classique, qui comporte cinq éléments principaux : analyse contextuelle ; analyse des politiques existantes ; analyse des performances du système éducatif ; analyse des capacités de gestion ; analyse des coûts et du financement. C'est ainsi que se présente le cadre analytique qui intègre également le mécanisme d'évaluation des performances du système. Dans l'exemple proposé ci-après, les performances du système sont évaluées à partir de cinq critères : accès ; efficacité interne ; qualité ; efficacité externe ; équité. Ces critères de performance ne sont cités ici qu'à titre d'exemple. L'approche retenue peut être personnalisée en recourant à d'autres critères pouvant présenter un intérêt particulier pour tel ou tel pays.

Principales étapes du diagnostic sectoriel. La préparation d'un diagnostic sectoriel comporte trois étapes principales : collecte

d'informations ; traitement et analyse de l'information ; préparation des conclusions du diagnostic.

Encadré 3. Cadre analytique pour l'analyse sectorielle d'un système éducatif

- I. Analyse contextuelle
 - Contexte macro-économique
 - Contexte démographique
 - Contexte socioculturel
 - Contexte politico-institutionnel
- II. Analyse des politiques en vigueur
- III. Analyse des performances du système éducatif
 - Accès
 - Efficacité interne
 - Qualité
 - Efficacité externe
 - Équité
- IV. Analyse des capacités de gestion
- V. Analyse des coûts et du financement

Source: IIPE. 2013. *Planification stratégique : techniques et méthodes*, Document de travail n° 3. Paris : IIPE-UNESCO.

Suivi et évaluation (S&E)

Le suivi est le processus de gestion interne qui permet de collecter et d'analyser de façon systématique toutes les informations relatives à la mise en œuvre du plan d'action, en vue d'identifier ses atouts et ses lacunes. Les résultats ainsi obtenus servent de base à la formulation de propositions pratiques pour l'adoption des mesures correctives appropriées. Le suivi est assuré grâce à différents types d'indicateurs qui mesurent les progrès dans la réalisation des objectifs fixés.

L'ampleur du suivi et les rapports qui en résultent se limitent, pour l'essentiel, à la gestion du plan d'action soumis à examen. En revanche, l'évaluation est un processus plus complexe, qui requiert l'analyse de questions fondamentales concernant les objectifs d'ensemble et l'impact du plan d'action à long terme. Un mécanisme de suivi implique trois éléments essentiels : (i) l'identification d'une matrice d'indicateurs clés ; (ii) l'établissement des structures de suivi à différents niveaux de gestion ; (iii) le contrôle des procédures à suivre, avec un processus d'examen approprié. Chacun de ces trois éléments est décrit ci-après.

Indicateurs de performance. Les indicateurs de performance sont choisis sur la base de critères objectifs utilisés pour quantifier les ressources, les résultats, les retombées et les impacts, selon le niveau où se situe le suivi. Plusieurs critères peuvent être retenus dans le choix d'un ensemble d'indicateurs de performance au niveau du plan stratégique : (i) les indicateurs de performance devraient permettre de mesurer essentiellement – mais pas exclusivement – l'impact et les réalisations du système éducatif ; (ii) ils devraient donner une représentation d'ensemble des performances éducatives qui couvre également les domaines critiques ; (iii) ils ne devraient pas fournir seulement des agrégats nationaux mais également des indicateurs infranationaux ; (iv) la liste des indicateurs devrait rester la même pendant l'exécution du plan ; (v) ils devraient être facilement intelligibles pour les décideurs ; (vi) ils devraient faire l'objet d'un consensus entre toutes les parties prenantes. Un exemple en est fourni dans l'*encadré 4* qui recense les principaux indicateurs utilisés dans un plan d'action pour le Cambodge.

**Encadré 4. Principaux indicateurs de performance,
d'après le plan stratégique d'éducation du Cambodge,
2004–2008**

1. Accès équitable (avec objectifs de parité entre les sexes)
 - Tendances de la scolarisation aux niveaux national, provincial et du district
 - Bilan de la scolarisation filles/garçons et villes/campagnes
 - Représentation des élèves issus des familles les plus pauvres
 - Taux de progression des élèves dans l'éducation de base
 - Taux de redoublement des élèves dans l'éducation de base
 - Taux d'admission net à 6 ans en première année du primaire
 - Schémas d'admission dans la formation professionnelle et l'enseignement supérieur
 - Taux d'admission dans la formation initiale des enseignants
2. Qualité et efficacité
 - Normes des performances des élèves dans des classes du primaire choisies, et en 9^e et 12^e années
 - Accès à des matériels pédagogiques et à des enseignants qualifiés
 - Ratio élèves/enseignants
 - Nombre d'écoles primaires dont le programme scolaire est incomplet
 - Affectation des enseignants dans des écoles éloignées et difficiles
 - Nombre d'élèves redoublant les niveaux 3 à 9
 - Établissements d'enseignement supérieur publics/privés agréés
 - Nombre d'enseignants ayant 10 à 12 ans d'expérience ou plus

- I. Analyse contextuelle
 - Contexte macro-économique
 - Contexte démographique
 - Contexte socioculturel
 - Contexte politico-institutionnel
- II. Analyse des politiques en vigueur
- III. Analyse des performances du système éducatif
 - Accès
 - Efficacité interne
 - Qualité
 - Efficacité externe
 - Équité
- IV. Analyse des capacités de gestion
- V. Analyse des coûts et du financement

Source: IIPE. 2013. *Planification stratégique : techniques et méthodes*, Document de travail n° 3. Paris : IIPE-UNESCO.

Tableau 1. Descriptif des différences entre planification traditionnelle et planification stratégique

PLANIFICATION TRADITIONNELLE	PLANIFICATION STRATÉGIQUE
Axée sur les moyens	Axée sur les résultats
Technocratique	Participative
Neutre	Outil de mobilisation
Planification linéaire	Planification itérative
Mise en œuvre rigide	Mise en œuvre flexible
Fondée sur l'habitude	Fondée sur le changement
Contrôle de conformité	Suivi des performances
Prépondérance du document de planification	Prépondérance de la mise en œuvre du plan

Structures organisationnelles du suivi. Les structures organisationnelles du S&E doivent veiller particulièrement à ce que le niveau de participation au processus de planification soit très élevé. Des exemples tirés des pratiques de certains pays suggèrent la mise en place d'une structure à trois couches : (i) chaque département d'un ministère prépare un plan opérationnel annuel pour un suivi régulier de la mise en œuvre du programme ; (ii) un comité de suivi stratégique au niveau du

ministère est mis en place ; (iii) au niveau du plan d'action, un comité de pilotage conjoint – présidé par le ministre (ou par un représentant) – opère en tant qu'organe de liaison entre les ministères d'exécution et les principaux partenaires du développement et conseille le ministre sur les plus importantes décisions à prendre aux moments critiques de la mise en œuvre du plan.

Procédures de suivi. La mise sur pied de procédures de suivi se déroule en plusieurs étapes : (i) préparation d'un plan opérationnel annuel ; (ii) suivi courant par les départements en charge de la mise en œuvre ; (iii) contrôle périodique par un comité stratégique de suivi ; (iv) contrôle annuel avec les parties prenantes ; (v) contrôle à mi-parcours ; (vi) dernier contrôle avant évaluation.

2.5 Sources de formation

Plusieurs chapitres de cet ouvrage contiennent des informations sur les instituts et organismes qui proposent des formations aux outils et aux méthodologies de planification dans des domaines particuliers. Par exemple, le *chapitre 6* précise auprès de quelles instances il est possible d'acquérir une formation à l'utilisation des systèmes d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) ou des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), etc. En dehors de ces nombreuses références, l'IIPE-UNESCO propose une formation à la planification sectorielle. La Fondation européenne pour la formation (ETF) et la Banque mondiale peuvent également organiser des formations dans le domaine de la planification des politiques éducatives.

2.6 Où trouver plus d'informations sur le renforcement des capacités éducatives axées sur la stratégie ?

Les agents de terrain (EFOS) désireux d'obtenir d'autres informations sur les questions évoquées dans ce chapitre pourront se référer utilement aux indications bibliographiques ci-après.

Banque mondiale. 2005. *The logical handbook: A logical framework approach to project cycle management*. Washington DC : Banque mondiale.

Chang, G.-C. 2006. *National Education Sector Development Plan: A result-based planning handbook*. Paris : UNESCO.

- Commission européenne. 2004. *Commission européenne « Méthodes de l'aide », vol. 1: Gestion du cycle des projets*. Bruxelles : Commission européenne.
- IIPE-UNESCO. 2008a. *Education sector diagnosis*. Module 3 du Programme d'enseignement à distance de l'IIPE sur la planification du secteur éducatif. Paris : IIPE-UNESCO.
- IIPE-UNESCO. 2008b. *Analysing and choosing among policy options: improving access, equity, quality in education*. Module 4 du Programme d'enseignement à distance de l'IIPE sur la planification du secteur éducatif. Paris : IIPE-UNESCO.
- Kemmerer, F. 1994. *Utilisation de l'analyse sectorielle de l'éducation et des ressources humaines*. Principes de planification de l'éducation n° 47. Paris : IIPE-UNESCO.
- Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports du Cambodge. 2005. *Education Strategic Plan 2006–2010 ESP*. Phnom Penh : MEJS.
- Ministère de l'Éducation égyptien. 2003. *National Plan for Education for All (2002/2003 –2015/2016)*. Le Caire : Ministère de l'Éducation.
<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Egypt/Egypt%20EFA%20Plan.pdf>
- PNUD. 2009. *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement.
- UNESCO. 2006. *National Education Sector Development Plan: A result-based planning handbook*. Paris : UNESCO.

III. Renforcement des capacités et bonne gouvernance

3.1 Introduction

Le bon fonctionnement d'un système éducatif dépend non seulement des ressources financières et humaines disponibles, mais aussi de la façon dont sont prises les décisions, c'est-à-dire des rôles et responsabilités assumés par les divers acteurs, de la manière dont ils remplissent leurs fonctions, de l'efficacité des structures au sein desquelles ils interviennent et de la façon dont ils sont contrôlés et évalués. Appliqué au système éducatif, le terme de « gouvernance » recouvre tous ces facteurs inhérents au processus décisionnel. La notion de gouvernance a été définie de bien des façons, mais la définition suivante proposée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en résume bien les points essentiels et illustre la complexité et l'ampleur du champ couvert par ce concept :

Exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Il s'agit d'un concept neutre qui comprend des mécanismes, des processus, des relations et des institutions complexes grâce auxquels les citoyens et les groupes sociaux coordonnent leurs intérêts, exercent leurs droits, s'acquittent de leurs obligations et nuancent leurs différences⁴.

Ce chapitre accorde une attention particulière à la question de la gouvernance pour deux raisons essentielles :

- En premier lieu et comme indiqué plus haut, les contraintes de la gouvernance, telles que les conflits entre parties prenantes, l'absence de relations entre les bureaux et le caractère inopérant des mécanismes de suivi, peuvent compromettre le succès de la mise en œuvre d'une stratégie ou d'une politique éducative. Ces obstacles peuvent également être la source d'une démotivation des personnels.
- En second lieu, dans bon nombre de pays, le principal obstacle à la réalisation des objectifs éducatifs (tels que l'Éducation pour tous) ne tient plus à l'insuffisance des moyens financiers mais à la faiblesse

4. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1997. *La gouvernance en faveur d'un développement humain durable*. Document de réflexion – PNUD (<http://mirror.undp.org/magnet/policy>).

des capacités de gestion. À l'heure actuelle, plusieurs pays luttent davantage pour s'assurer une utilisation efficace des ressources dont ils disposent que pour remédier à l'insuffisance de leurs moyens. De toute évidence, l'utilisation peu efficace des ressources est liée aux carences de la capacité de gestion.

Le champ couvert par le thème de la gouvernance est particulièrement vaste. Actuellement, la décentralisation est sans doute la réforme la plus répandue en matière de gouvernance ; il s'agit d'un transfert de responsabilités, d'autorité et/ou de ressources vers des intervenants extérieurs au ministère central de l'Éducation, tels que des antennes régionales, des municipalités ou des établissements scolaires. En raison de l'importance que cette réforme revêt aujourd'hui, la décentralisation occupera l'essentiel de ce chapitre. L'objectif n'est pas de démontrer que cette réforme devrait être adoptée par tous les pays, mais de lui accorder l'attention qu'elle mérite en raison de sa popularité.

Le reste de ce chapitre est structuré comme suit : la *section 3.2* est consacrée aux principales difficultés auxquelles sont confrontés les pays désireux d'obtenir de meilleurs résultats en matière de gouvernance de leur système éducatif, autrement dit aux diverses questions auxquelles ils doivent répondre à cette fin. Cette section insiste également sur certains défis essentiels. La *section 3.3* analyse les types de capacités requises au sein de l'administration du système éducatif pour mettre en œuvre de vraies réponses à ces questions. La *section 3.4* donne des exemples des différentes méthodologies de la décentralisation ; elle en propose divers modèles déjà adoptés dans le monde. Elle se penche également sur les modalités de mise en œuvre des réformes de la gouvernance et sur certaines phases cruciales du processus. La *section 3.5* présente et examine brièvement diverses sources où le lecteur pourra trouver d'autres informations et des conseils plus particulièrement dédiés à la gouvernance et à la décentralisation. Enfin, la *section 3.6* dresse la liste des publications consultées pour préparer la rédaction de ce chapitre et précise, à l'intention de toute personne que cette question passionne, où se procurer d'autres documents sur le sujet.

3.2 Problèmes et enjeux de la gouvernance

Réfléchir sur le thème de la gouvernance et sur l'élaboration d'un cadre efficace dans ce domaine implique de réfléchir à plusieurs problèmes et exige que des réponses soient apportées à toute une série de questions. La liste des plus importantes d'entre elles figure ci-dessous, présentée sous

une forme assez méthodique et logique. Pour autant, il est important de ne pas perdre de vue le fait que, dans la réalité, il est rarement possible de procéder à une réflexion à ce point systématique. Cet aspect de la question fera l'objet d'observations plus approfondies plus avant.

Une **première question** se pose au sujet de la répartition des rôles, de l'autorité et des responsabilités entre les divers acteurs et niveaux du système éducatif. « Qui devrait faire quoi ? » : voilà une question particulièrement complexe qui ne peut rester sans réponse, même si cette dernière ne va pas de soi ; en effet, cette réponse va dépendre de nombreux facteurs et, notamment, des compétences des acteurs et de leur légitimité (qui s'apparente de très près au respect de leur autorité). À l'évidence, toute réflexion sur le rôle d'un acteur implique de garder à l'esprit ce que font les autres parties prenantes, afin d'éviter les doubles emplois ou les conflits. Cette réflexion ne devrait pas se limiter aux rôles des acteurs publics, dans la mesure où, dans de nombreux pays, des intervenants privés peuvent également jouer un rôle important, comme c'est le cas, par exemple, pour les écoles privées en tant que prestataires de services éducatifs ou pour les associations de parents d'élèves, dans la mesure où elles participent à la gestion des établissements scolaires.

Ainsi, pour clarifier cette observation grâce à un exemple, le recrutement des enseignants pourrait être laissé aux soins des directeurs d'établissement, pour autant qu'on considère qu'ils disposent des compétences requises à cet égard et que la plupart des intervenants estiment qu'ils s'acquitteront correctement de cette tâche (ou, en d'autres termes, s'ils peuvent se prévaloir de cette légitimité). Mais cette même mission pourrait également continuer à être confiée à un pouvoir central si on craint que les chefs d'établissement fassent un mauvais usage de leur pouvoir décisionnel et recrutent les enseignants de façon irresponsable. Une autre raison qui justifie le recrutement centralisé des enseignants tient à ce que cette solution permet de les répartir plus équitablement. De nombreux pays ont opté pour une formule intermédiaire selon laquelle le niveau local ou l'établissement scolaire recrute les enseignants en s'appuyant sur une définition centralisée des profils à retenir (notamment en ce qui concerne l'expérience acquise et les qualifications).

Une **deuxième question** concerne l'organisation du système éducatif lui-même, c'est-à-dire la structure qui existe déjà, ou qu'il peut être nécessaire de créer. Cette question peut être scindée en deux axes de réflexion.

- Quel est le mode d'organisation adéquat pour l'administration d'un système éducatif ? Certains pays (comme la Nouvelle-Zélande) ont une organisation très simple : le ministère – au niveau central – et le conseil de gestion de l'établissement – au niveau local – sans aucune structure intermédiaire. D'autres ont une organisation bien plus complexe qui compte, parfois, quatre niveaux ou plus (central, régional, provincial, district, zone et école) et répartissent les responsabilités entre le ministère de l'Éducation et les collectivités locales, comme au Sri Lanka.
- Quelle est la structure la mieux adaptée à chacun des niveaux ? Comment un ministère ou un bureau local devrait-il être organisé ? Combien de services, de départements ou de divisions un ministère devrait-il comporter ? De nombreux pays se posent une question précise à propos du nombre de ministères ; bon nombre d'entre eux ont deux ou plusieurs ministères, par exemple des entités séparées pour l'enseignement pré-universitaire et pour l'enseignement supérieur. Parfois, la maîtrise des connaissances de base et l'éducation non formelle relèvent de la compétence d'un autre ministère (celui du Développement rural ou de la Population). Il ne fait aucun doute que le choix d'un ministère unique contribue à réduire la complexité, mais certains pays préfèrent conserver des ministères distincts pour s'assurer que tous les niveaux du système éducatif bénéficient d'une attention suffisante.

Une **troisième question** est étroitement liée aux deux précédentes et concerne la coordination, la collaboration et la communication entre les divers acteurs et niveaux. En principe, la coordination incombe avant tout au ministère central. Lorsque plusieurs ministères sont appelés à intervenir, la coordination entre eux peut devenir un sujet complexe. Dans la mesure où le secteur se compose de plusieurs sous-secteurs entre lesquels il y a de nombreuses liaisons en amont et en aval, la question de la coordination avec ces sous-secteurs est également pertinente. Par exemple, il faudra tenir compte des interactions entre les sous-secteurs de l'enseignement secondaire et de l'enseignement tertiaire, entre le secteur de l'éducation formelle et la formation des adultes, etc. Ainsi, les enseignants du secondaire sont fréquemment formés au sein d'établissements rattachés à l'enseignement supérieur et les lacunes de ces institutions ont eu des effets négatifs sur la qualité de l'enseignement secondaire.

Pour mettre sur pied un système éducatif parfaitement intégré, il est essentiel de garantir la fluidité des communications et des échanges d'information entre les acteurs, les structures et les sous-secteurs. À cet

égard, un système commun d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) peut être un outil particulièrement performant.

La coordination des interventions des acteurs privés requiert également de l'attention. La place de plus en plus importante occupée par les institutions privées (en particulier – mais pas exclusivement – dans l'enseignement supérieur) est une source de préoccupations dans de nombreux pays, dans la mesure où ces établissements ne dispensent pas tous un enseignement de même qualité. Dans certains cas, les institutions privées profitent de l'absence d'une réglementation centrale, dont les parents et les élèves peuvent devenir victimes. Bon nombre de pays tentent de renforcer leurs mécanismes de régulation, en recourant, par exemple, à un cadre d'évaluation des qualifications ou au développement d'organismes et d'outils pour l'évaluation de la qualité et l'agrément de ces institutions.

Une **quatrième question** concerne le suivi et l'évaluation (S&E). Ce sujet ne peut être appréhendé de façon totalement indépendante du thème de la coordination, évoqué plus haut, mais requiert pourtant une attention particulière. Le développement d'un mécanisme opérationnel de suivi et d'évaluation implique qu'une réponse soit apportée à plusieurs ensembles de questions :

- Choix du juste équilibre à trouver entre, d'une part, un contrôle direct par les pouvoirs publics des institutions et des personnels éducatifs et, d'autre part, le degré d'autonomie qui leur est reconnu. Comme indiqué plus haut, tout dépend dans une large mesure des capacités des uns et des autres.
- Développement d'outils performants pour le suivi et l'évaluation. À cet égard, c'est l'inspection ou système de supervision des établissements scolaires qui est l'outil le plus connu puisqu'il existe dans presque tous les pays. Cela dit, son efficacité a été critiquée : les établissements scolaires et les enseignants qui sont régulièrement soumis à des visites d'inspection sont peu nombreux et cette modalité de supervision ne bénéficie que peu ou pas de suivi. Ce type de supervision est fréquemment axé sur les établissements scolaires et sur les enseignants et n'accorde qu'une attention limitée au système éducatif dans son ensemble. De nouvelles structures ont été mises sur pied comme des organismes d'assurance-qualité ou d'inspection, et de nouveaux outils sont en cours de développement, tels que des exercices d'autoévaluation pour les établissements, des tableaux de bord équilibrés et d'autres outils de ce type.

- Dans de nombreux cas, l'efficacité de ces nouveaux outils a été mise en cause, parce qu'ils n'auraient pas suffisamment tenu compte d'une troisième question concernant, pour une part, les incitations à proposer aux agents pour qu'ils travaillent plus efficacement et, d'autre part, la volonté toute relative des départements ou divisions d'échanger leurs informations et de coopérer. Nul ne modifie la façon dont il travaille uniquement parce qu'il fait l'objet d'un contrôle ou d'une évaluation. Il est probablement plus important de veiller à ce que les conclusions tirées de l'utilisation de ces outils soient suivies d'effets. Il se peut qu'un bon suivi doive faire appel à un système global de gratifications, de reconnaissances et de sanctions. En outre, ces incitations peuvent se présenter sous différentes formes et porter, par exemple, sur une amélioration des conditions de travail et sur une plus grande participation à la prise des décisions. De façon générale, un système opérant de suivi et d'évaluation ménage toujours un équilibre entre le soutien et le contrôle.

Le S&E ne devrait pas être considéré simplement comme un sujet interne, limité à la production d'informations à l'intention des acteurs de l'administration du système éducatif, mais également comme une stratégie conçue pour tenir mieux informés les acteurs qui n'appartiennent pas à l'administration, en accordant une attention particulière aux parents, aux élèves et aux autres « bénéficiaires » du système éducatif, tels que les employeurs. Il peut en résulter une plus grande transparence et un renforcement du sentiment d'appartenance à un système éducatif bien intégré à la société civile.

Comme indiqué précédemment, il est rare – pour ne pas dire impossible – qu'un ministère puisse apporter une réponse à toutes ces questions dans un ordre aussi rigoureux. Cette remarque est pertinente pour au moins deux raisons. En premier lieu, elles sont profondément imbriquées. Ainsi, les questions de structure sont liées à celles de la responsabilité. La coordination et la régulation dépendent beaucoup du bon fonctionnement des outils de S&E en place. Dans la mise en œuvre des réformes de la gouvernance, la question de ces imbrications s'avère extrêmement complexe. Une seconde complication – peut-être encore plus difficile à résoudre que la première – tient au fait que toute réforme de la gouvernance s'appuie sur un système préexistant, avec des structures et des acteurs déjà en place, qui défendent leurs intérêts et la survie de leur département ou de leur division. En règle générale, il est beaucoup plus difficile de supprimer un niveau hiérarchique ou une unité que d'en ajouter une. La conséquence en est l'existence de nombreuses redondances

et d'éventuels conflits entre les acteurs, du fait de la création de niveaux supplémentaires sans suppression de ceux auxquels ils sont censés se substituer.

3.3 Besoins en renforcement des capacités

Au vu des indications qui précèdent, il est devenu manifeste qu'une bonne gouvernance exige des capacités à différents niveaux : au niveau institutionnel – relatif aux cadres normatifs, aux mécanismes de coordination et de communication et aux cultures institutionnelles ; au niveau organisationnel qui concerne les structures et la communication interne ainsi que l'existence de missions confiées aux différents services et unités ; au niveau individuel – auquel se rattachent les profils et les aptitudes des responsables. Enfin, l'environnement politique revêt également une grande importance lorsqu'il s'agit d'engager une réforme de la gouvernance. Les paragraphes qui suivent traitent plus en détail de ces besoins en RC.

Au niveau institutionnel

Comme indiqué plus haut, la première exigence concerne la **capacité de développer et de mettre en œuvre un cadre normatif opérationnel**. Il s'agit là d'une entreprise complexe. En ce qui concerne les organisateurs et les gestionnaires du système éducatif, leur rôle peut être essentiellement axé sur l'analyse du cadre existant et sur l'examen plus poussé des rôles, responsabilités et pouvoirs en cause, afin de déterminer à quels niveaux il peut y avoir d'éventuelles redondances ou des ambiguïtés quant aux responsabilités à propos d'un domaine spécifique. Dans la recherche qu'ils ont consacrée à la décentralisation, McGinn et Welsh (1999) proposent une série d'étapes pour entreprendre une telle analyse. Ils suggèrent que cette étude s'intéresse à la « Constitution » (ou « loi fondamentale ») ainsi qu'aux « lois, règlements, règles, procédures et pratiques qui conditionnent les travaux de ceux qui ont en charge la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et législatives ». Ceci présuppose les étapes suivantes :

- Recueil d'une série de documents (Constitution, textes promulgués en vertu de la loi fondamentale, ordonnances, règles, règlements et lois pertinentes).
- Analyse de ces documents sous l'angle de ce qu'ils révèlent de la gouvernance et du cadre normatif.

- Élaboration d'un rapport sur les pouvoirs et mandats des divers acteurs et sur les lacunes constatées à cet égard.

Cela dit, les capacités institutionnelles n'ont pas seulement trait aux lois, règles et réglementations en vigueur, mais également aux cultures institutionnelles, et aux usages et traditions qui se sont développés avec le temps. En effet, dans bon nombre de cas, les réformes de la gouvernance exigent que les personnels en poste dans les différents bureaux changent d'attitude et modifient leur façon de travailler.

Au niveau organisationnel

Il semblerait que la principale capacité de toute organisation soit son aptitude à élaborer une vision commune de son propre rôle. Dans nombre de cas, le principal défi du bon fonctionnement d'un ministère est l'incapacité de faire travailler l'ensemble des personnels du ministère et de ses bureaux régionaux et locaux autour d'une représentation commune. Réfléchir dans un cadre collaboratif – c'est-à-dire en impliquant la totalité des personnels – à ce que le ministère (ou tel bureau local, voire un établissement scolaire) peut faire ou comment il pourrait réaliser au mieux ses objectifs peut constituer un excellent moyen de faire travailler les personnels en commun et de susciter chez eux un sentiment d'appartenance à l'organisation. Une telle vision commune peut s'avérer particulièrement nécessaire lorsqu'un ministère fait l'objet d'un processus de transformation.

Une autre capacité en jeu à ce niveau – qui est étroitement liée au développement de cette vision commune – concerne la capacité à analyser la structure organisationnelle existante et à développer un cadre normatif efficace pour l'organisation. Dans le cas d'un ministère, par exemple, il s'agirait d'entreprendre un audit de type institutionnel pour : (i) identifier la mission et les principales tâches confiées au ministère ; (ii) étudier la structure interne et les relations qu'elle entretient avec la mission confiée à ce ministère ; (iii) analyser les unités responsables des différentes tâches et l'efficacité avec laquelle elles s'acquittent de leurs missions. Développer un cadre normatif implique : (i) la définition d'une structure pour le ministère qui associe clairement les tâches confiées à chaque département ou unité à la mission du ministère ; (ii) l'identification d'un ensemble de tâches pour chaque unité ; (iii) le choix d'un effectif et, surtout, du profil des agents affectés à chaque unité pour qu'ils puissent s'acquitter au mieux de leur mission ; (iv) la rédaction de profils de poste pour chacun des membres du personnel de chaque unité. Un tel cadre normatif devrait aussi viser à faciliter la communication et la collaboration entre les unités d'un

ministère. Plusieurs audits de ce type ont déjà été entrepris (*section 3.5*) et peuvent constituer des sources d'inspiration.

Le bon fonctionnement d'une organisation (tel qu'un ministère ou un bureau régional) ne dépend pas seulement de sa structure interne ; la capacité à développer une base d'informations et de connaissances opérationnelle joue également un rôle prépondérant. Dans de nombreux pays, le système éducatif est confronté à un paradoxe : la collecte d'informations est intense (par le biais du recensement des établissements scolaires, des rapports périodiques, des visites d'inspection, des résultats aux examens, etc.), mais peu nombreuses sont les données transformées en une connaissance utile à la prise de décisions. Un prochain chapitre traitera plus en détail de la manière de développer cette capacité.

Au niveau individuel

La question des capacités au niveau individuel renvoie avant tout aux **aptitudes et compétences de chaque responsable**. Il n'est pas spécialement utile dans un document aussi généraliste que celui-ci de recenser la totalité des compétences requises. Il semble plus intéressant de procéder à une analyse des besoins et des contraintes des divers responsables qui travaillent dans un ministère et, plus spécifiquement encore, au sein des départements chargés de la planification et de la gestion. Si elle est engagée dans un contexte collaboratif, une telle évaluation peut constituer en elle-même un exercice utile, parce qu'elle va exiger que ces responsables réfléchissent en profondeur sur le lien entre les missions qui leur seront confiées et leurs compétences actuelles.

Cela dit, le fait d'insister sur les compétences des professionnels de l'éducation ne devrait pas avoir pour effet de passer sous silence trois éléments décisifs qui peuvent constituer de lourdes contraintes. En premier lieu, **il est indispensable d'identifier les compétences attendues du personnel**. La formation du personnel déjà en poste ne présentera qu'un intérêt marginal s'ils peuvent être remplacés à tout moment par d'autres agents dont le profil n'a strictement rien à voir avec les tâches qui leur seraient confiées. Par conséquent, il se pourrait que tout plan de RC individuelles doive débiter par un examen des processus et des critères de recrutement en vigueur : correspondent-ils au profil précis des personnels à recruter ? Et les candidats qui obtiennent ces postes ont-ils ce profil ?

En deuxième lieu, les pratiques de suivi et d'évaluation des agents peuvent être source de motivation comme de démotivation. Dans de nombreux pays, les personnels se plaignent de l'absence d'un système de suivi et d'évaluation qui soutienne leur activité. Il est arrivé que l'évaluation ne soit pas autre chose qu'un rituel auquel les responsables doivent se soumettre mais qui est pratiquement vide de tout contenu et qui n'aura certainement aucun impact sur leur avenir et, donc, sur leurs performances. Une gestion plus efficace du système éducatif nécessite sans doute un suivi et une évaluation plus rigoureux des agents mais, pour être utiles, les modalités du suivi doivent reposer sur un équilibre entre contrôle et soutien. Un suivi qui ne comporte qu'un contrôle strict tend à générer des conflits et des frustrations. Dans de nombreux pays, des réformes sont en cours pour rendre le processus d'évaluation plus transparent et davantage axé sur le soutien. En conséquence, **la capacité à mettre sur pied un système de S&E dynamique** ne doit pas être négligé.

En troisième lieu, toute formation proposée devra être spécifique et tenir compte des besoins des responsables ; des efforts particuliers doivent être déployés pour assurer le suivi de ce type de formation lorsque l'agent a regagné son poste. Peu nombreux sont les ministères de l'Éducation qui accordent une attention suffisante à **l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de valorisation professionnelle**, qui ne s'intéressent pas seulement à la formation mais aussi à l'utilisation qui pourra être faite des aptitudes nouvellement acquises par les agents ainsi formés et à la manière dont ces compétences pourront être déployées au niveau de l'organisation.

Le contexte politique

Les réformes de la gouvernance impliquent presque toujours des changements dans la répartition du pouvoir et de l'autorité. Lorsque les décisions relatives au recrutement des enseignants ne sont plus du ressort du ministère central mais de la compétence des établissements, les personnels en poste au niveau central sont brutalement dépossédés d'une partie de leur pouvoir et de leur patronage. C'est pourquoi il y a presque toujours des résistances lorsqu'une réforme de la gouvernance est engagée. L'implication politique de l'encadrement et le soutien des pouvoirs publics à la réforme revêtent donc une importance considérable. Les intervenants extérieurs n'ont qu'une marge d'intervention très limitée à ce propos. Un exercice utile pourrait consister à recenser les personnes favorables ou hostiles à la réforme et à analyser leurs atouts et leurs lacunes (qu'on appelle généralement « analyse des parties prenantes »). Il peut s'avérer

nécessaire de renforcer la **capacité des différents acteurs à effectuer une analyse**. Des exemples d'outils à cette fin seront proposés plus loin.

3.4 Méthodologies applicables : généralités, avantages et inconvénients

Différents modèles de gouvernance

Le partage et l'organisation des responsabilités dans un pays sont fonction de son histoire et de ses contextes institutionnel, administratif et culturel. Des modèles distincts ont été développés dans le monde, comme synthétisé dans le *tableau 2*. Ils diffèrent les uns des autres en fonction du niveau auquel les responsabilités sont mises en œuvre (central, régional, départemental, local et établissement scolaire) mais aussi du type d'intervenants auxquels sont confiées ces responsabilités et selon qu'ils sont ou non des spécialistes de l'éducation. En conséquence, une distinction peut être faite entre les modèles suivants : centralisation, délégation, déconcentration, transfert de compétences, gestion et gouvernance axées sur l'établissement scolaire et privatisation.

Tableau 2. Différents modèles de gouvernance en éducation

Acteurs Niveaux	Spécialistes de l'éducation	Représentants élus	Délégation des services	Secteur privé
Central	Centralisation		Délégation	
Régional	Déconcentration	Transfert de compétences		
Départemental				
Établissement scolaire	Gestion autonome des écoles	Gouvernance autonome des écoles		Privatisation

Ces différents modèles peuvent être définis comme suit :

- La « centralisation » renvoie aux modèles dans lesquels les décisions à prendre dans le domaine de l'éducation sont confiées le plus souvent à des instances centrales, avec un faible degré d'implication des acteurs des autres niveaux.
- La « délégation » correspond à la situation dans laquelle une certaine autonomie est accordée à des services ou à des départements

spécifiques qui opèrent au niveau central pour gérer un domaine particulier comme l'évaluation du système ou les examens nationaux. Ces domaines sont assez sensibles et doivent être gérés par une unité spécifique constituée de spécialistes de l'éducation qui travaillent au niveau central.

- La « déconcentration » est un modèle de gouvernance dans lequel les responsabilités sont transférées du niveau du ministère et de l'administration centrale vers des niveaux administratifs inférieurs. Dans ce cas, les responsabilités sont déléguées à des spécialistes de l'éducation qui interviennent à des niveaux inférieurs du système. Ces spécialistes appartiennent tous au ministère.
- Avec le modèle dit du « transfert de compétences », les responsabilités sont dévolues à des autorités locales élues – qui ne sont donc pas des spécialistes de l'éducation –, censées représenter les intérêts de la population locale.
- Les deux concepts de « gestion autonome » et de « gouvernance autonome » renvoient à des situations dans lesquelles les acteurs du niveau de l'école se voient reconnaître une certaine autonomie. Dans le cas de la gestion axée sur l'établissement scolaire, des responsabilités sont données aux spécialistes de l'éducation du niveau de l'établissement (le directeur et les enseignants, par exemple). En ce qui concerne la gouvernance axée sur l'établissement scolaire, cette expression désigne le cas où des pouvoirs décisionnels sont reconnus aux parents et à la communauté éducative.
- Enfin, le terme « privatisation » définit la situation dans laquelle la gestion – et même la propriété – des établissements scolaires est confiée à des acteurs du secteur privé.

Il est important d'insister sur le fait que, dans un même pays, il est rare que la gouvernance relève d'un seul modèle homogène ; au contraire, elle apparaît plutôt comme le fruit de plusieurs des modèles dont il vient d'être question. Par exemple, dans un système essentiellement centralisé, certaines responsabilités seront malgré tout déléguées à des entités administratives des niveaux inférieurs. En pareil cas, le cadre général dans lequel s'inscrit la gouvernance est donc un mélange de centralisation avec quelques tendances à la déconcentration. Au final, tout dépendra du niveau et du type d'acteurs qui seront considérés comme les mieux placés dans chaque pays pour prendre les décisions propres au domaine de l'éducation et, globalement, du contexte général de chaque pays.

Avantages et inconvénients de la décentralisation comme modèle de réforme de la gestion

De nos jours, la décentralisation est un modèle très répandu de réforme de la gestion adopté par de nombreux pays et mis en œuvre dans un certain nombre de domaines de la gestion du service public, dont l'éducation. Les avantages et les inconvénients de ce type de politiques ont fait l'objet d'un exposé approfondi dans les publications scientifiques – grâce à un examen effectué à l'aide de certains des outils identifiés à la *section 3.5* mais aussi dans certains ouvrages et articles de référence mentionnés à la *section 3.6*. C'est de ces avantages et de ces inconvénients qu'il va maintenant être question.

(a) Avantages

Les travaux publiés sur la décentralisation ont permis de mettre en évidence un certain nombre de ses avantages :

- La décentralisation conduit à une participation accrue au processus décisionnel.
- Les décisions tiennent davantage compte des contextes locaux.
- La décentralisation contribue à renforcer la responsabilité des acteurs locaux.
- La décentralisation favorise une meilleure mobilisation des ressources.
- Les processus de décision et de mise en œuvre présentent un caractère bureaucratique moindre.
- Cet ensemble d'avantages contribue à de meilleurs résultats dans la mise en œuvre des politiques éducatives.

(b) Inconvénients

Les travaux publiés sur le sujet recensent également un certain nombre de risques associés à la décentralisation qui peuvent expliquer l'opposition que suscite la mise en œuvre de ce type de politiques :

- Inquiétudes quant à l'homogénéité des politiques à l'échelle nationale.
- Charges accrues pour les acteurs locaux.
- Risque de voir les responsabilités confisquées par de puissantes élites locales.
- Augmentation des disparités et renforcement des inégalités.
- Crainte d'un abandon par l'État.

D'autres risques peuvent également être associés aux politiques de décentralisation et constituer autant d'obstacles au succès de leur mise en œuvre, comme indiqué plus haut. Voici quelques exemples de ces risques et obstacles :

- La culture institutionnelle qui peut reposer sur une longue tradition de centralisme et sur une confiance aveugle dans l'État central, mais aussi l'absence de toute culture de participation à la vie de la communauté et d'ouverture des personnels en poste dans les établissements scolaires.
- Opacité lors du transfert des responsabilités ; absence de textes de lois applicables à l'échelon local ; absence de programmes de formation sur ces textes et sur les responsabilités qu'ils impliquent ; soutien médiocre à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités par les acteurs locaux.
- Absence de tout cadre collaboratif à l'échelon local.

Principes fondamentaux pour la mise en œuvre d'une réforme de la gouvernance

Au vu de ces risques et enjeux, il est essentiel de se conformer à des principes fondamentaux lors de la mise en œuvre d'une réforme de la gouvernance telle que la décentralisation. C'est ce dont il va maintenant être question.

Tout d'abord, il est important de ne pas oublier que si la décentralisation a été une réforme largement répandue dans de nombreux pays pendant plusieurs années, cette politique est **un mode de gestion et non pas un objectif en soi**. Les réformes décentralisatrices peuvent être utiles dans certains pays et s'avérer, dans des domaines spécifiques ou à propos de décisions particulières à prendre, plus appropriées que l'ancien système de gouvernance (où les décisions étaient plus souvent prises au niveau central), alors qu'elles peuvent ne pas être pertinentes dans d'autres contextes. Là encore, il est important d'insister sur le rôle fondamental que joue le contexte.

Dans un tel processus, **l'État joue un rôle prépondérant et l'efficacité de son intervention est cruciale**. La décentralisation n'est pas synonyme d'abandon par l'État mais plutôt d'évolution de son rôle : l'accent doit être mis sur ses fonctions de régulation, de suivi et d'évaluation.

Un autre principe fondamental concerne la **nécessaire complémentarité**. L'essentiel de la stratégie de décentralisation consiste à inciter un plus grand nombre d'intervenants à collaborer au bénéfice de l'Éducation pour tous (EPT). Si les efforts déployés par un seul acteur risquent de s'avérer très vite insuffisants pour affronter les enjeux, une collaboration entre toutes les parties prenantes peut faire la différence. En effet, les établissements scolaires qui fonctionnent le mieux sont ceux où les relations entre la communauté et les enseignants sont bonnes et où le binôme parents-enseignants apporte son concours au directeur.

Globalement, il est essentiel de trouver un équilibre entre les facteurs suivants :

- **Expertise professionnelle et technique et légitimité politique.** Les deux groupes d'intervenants peuvent revendiquer un rôle à jouer dans l'éducation. Les experts (tels que les personnels du ministère) font valoir leurs compétences, leurs formations spécialisées et leur expérience en matière d'éducation. Les acteurs politiques peuvent se prévaloir d'avoir été élus pour mettre en œuvre les politiques éducatives qui constituent un sujet politique majeur. Il faut donc développer des cadres de collaboration entre ces parties prenantes à l'échelon local.
- **Mission, ressources, atouts et compétences des intervenants.** Il conviendra de donner des responsabilités aux intervenants qui apparaîtront les plus aptes à les exercer en raison de la position qu'ils occupent localement, du niveau des ressources dont ils disposent et de leurs compétences ; il faudra aussi leur donner les moyens nécessaires à l'exercice de ces responsabilités.
- **Professionalisme, autonomie et responsabilité.** L'autonomie doit être équilibrée par un sens des responsabilités et doit également aller de pair avec le professionnalisme. En effet, les intervenants du niveau local seront capables de faire usage de leur autonomie accrue de façon efficace et productive s'ils sont responsables des décisions qu'ils prennent et si on leur donne la possibilité – et les incitations adéquates – de se constituer en un corps de professionnels.

Mise en œuvre d'une réforme de la gouvernance : le processus

Une fois la réforme engagée, il est essentiel que le changement soit conduit et soutenu par un engagement fort des politiques et du management. Ces derniers expliquent les motivations du processus et mettent l'accent sur

l'évolution du rôle fondamental de l'État dans le déroulement de ce processus.

Comme pour tout processus de formulation d'une politique, et d'autant plus dans le cas présent, il est essentiel d'ouvrir des négociations et de procéder à des consultations de façon à examiner le nouveau partage des responsabilités avec les principaux intervenants. Il est probable que cette tâche prendra du temps et qu'elle exigera sans doute certains ajustements, mais un tel processus facilitera l'appropriation de cette politique par la plupart des acteurs.

Cela dit, les négociations et les consultations ne devraient pas repousser indéfiniment la mise en œuvre d'une politique. Plusieurs pays ont opté pour ce qu'on peut appeler la « méthodologie du big-bang » – autrement dit, la mise en œuvre radicale et rapide d'une nouvelle politique – précisément pour éviter l'accumulation des résistances. Une telle approche peut s'avérer possible dans les pays où des capacités institutionnelles sont déjà en place pour appliquer la réforme mais, dans d'autres pays, elle peut avoir des effets préjudiciables.

3.5 Outils

Un certain nombre d'outils peuvent s'avérer utiles pour engager une réforme de la gouvernance ou pour examiner le contexte propre à un mode de gouvernance. Le lecteur trouvera ci-dessous une sélection de ces outils établie à partir des principaux thèmes auxquels ils se rapportent.

Formation : manuel et programmes en présentiel

Bureau de l'UNESCO à Bangkok et Bureau régional pour l'éducation en Asie et dans le Pacifique, PROAP. 2005. *Handbook for decentralized education planning: implementing national EFA plans*. UNESCO : Bangkok.

Après deux chapitres consacrés aux nouvelles tendances en matière de processus de gestion et de planification du secteur public dans un contexte décentralisé, ce manuel propose une méthodologie et un outil de planification (modèle d'analyse et de projection, ou modèle ANPRO) qui ont été développés à partir d'un concept de la planification et d'un outil conçu, testé et utilisé conjointement par le ministère de l'Éducation et par les bureaux régionaux pour l'éducation du Vietnam, avec l'appui technique

de l'UNESCO en 2003-2004. Ce manuel peut être téléchargé à l'adresse suivante : <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001409/140949e.pdf>

L'IIPE a mis sur pied un module de formation en présentiel d'une durée de deux semaines intitulé : « Organisation et gestion du secteur de l'éducation : systèmes et institutions ». Ce programme de formation met l'accent sur deux préoccupations fondamentales : (i) comment gérer et organiser le système dans sa globalité ; (ii) comment gérer et contrôler les institutions individuelles, qu'il s'agisse d'établissements scolaires ou d'institutions de l'enseignement supérieur. Les principales composantes de ce module sont les suivantes :

- Introduction au concept d'administration et de gestion de l'éducation.
- Réglementations au niveau du système : questions soulevées, acteurs et outils.
- Modèles organisationnels, options et contrôle du système.
- Gestion institutionnelle et à l'échelon local : méthodologies et outils.

Pour plus d'informations, veuillez contacter : tep@iiep.unesco.org

Bases de données

UNESCO. 2009. *Documents de référence du Rapport mondial de suivi sur l'EPT. Vaincre l'inégalité: l'importance de la gouvernance*. Paris : UNESCO.

La septième édition du rapport mondial de suivi pour l'EPT pose la question de savoir dans quelle mesure les réformes de la gouvernance peuvent contribuer au développement d'un accès équitable à l'éducation et à l'amélioration de sa qualité. Un certain nombre de documents de référence ont été préparés pour élaborer ce rapport et constituent un ensemble de données utiles en matière de politiques publiques, de réformes de la gouvernance et de leur contribution à l'EPT. Ces documents sont intégrés à la base de données suivante :

www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/background-papers/2009/

Centres d'échange d'information de l'IIPE

- Stratégies de RC :
www.iiep.unesco.org/capacity-development/capacity-development-strategies/clearinghouse.html

L'IPE a développé un centre de documentation sur les stratégies de RC qui met l'accent sur la planification et la gestion de l'éducation. Ce centre rassemble un certain nombre de documents consacrés à l'analyse du RC en général et à des programmes et projets particuliers. Chaque document est accompagné d'un bref résumé et d'un lien Internet. Des articles spécifiques traitent plus particulièrement des exigences et des stratégies de RC dans différents contextes de gouvernance et de réformes.

- Mise en œuvre des politiques de décentralisation :
www.iiep.unesco.org/research/governance-and-management/decentralization/clearinghouse-decentralization-of-education.html
Ce centre de documentation met l'accent sur la mise en œuvre des politiques de décentralisation. L'expérience acquise par les pays dans la mise en œuvre de semblables politiques – en particulier les défis auxquels sont confrontés les acteurs locaux, les besoins en capacités pour une mise en œuvre de ces réformes et les histoires exemplaires – sont autant d'éléments essentiels pour orienter toute réflexion sur les modalités d'application d'une politique de décentralisation. Le centre de documentation comporte actuellement une centaine de documents – ouvrages, articles, études de synthèse, études de cas, etc. Chacun d'eux est accompagné d'un bref résumé et d'un lien Internet.

3.6 Références

Gouvernance et décentralisation : les concepts

Abu-Duhou, I. 1999. *Une gestion plus autonome des écoles*. Principes de planification de l'éducation n° 62. Paris : IPE-UNESCO.

Cette étude procède à une analyse du concept de gestion axée sur l'école à partir d'un inventaire des principaux ouvrages et articles publiés sur le sujet. Elle s'intéresse dans le détail au processus de mise en œuvre d'une telle réforme de la gestion dans un certain nombre de pays développés, dont l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, Hong-Kong, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Une attention particulière y est accordée à l'État de Victoria en Australie qui s'est orienté vers un système dans lequel les établissements scolaires disposent d'une grande autonomie et qui ne comporte pas de niveaux intermédiaires entre le ministère de l'Éducation et les établissements scolaires. Le chapitre correspondant examine dans

le détail le processus décisionnel appliqué à des thèmes essentiels, tels que la gestion de l'établissement scolaire, les programmes scolaires, l'affectation des ressources et la gestion des ressources financières et humaines.

Barrera-Osorio, F. ; Fasih, T. ; Patrinos, H.A. ; Santibanez, L. 2009. *Decentralized decision-making in schools. The theory and evidence on school-based management*. Washington DC : Banque mondiale.

À partir d'un inventaire des publications sur le sujet et d'études de cas par pays, cet ouvrage s'intéresse au concept de gestion axée sur l'établissement scolaire, présente les réformes développées à ce propos dans différentes parties du monde et identifie les éléments essentiels à prendre en considération pour l'évaluation de ces réformes.

McGinn, N.F. ; Welsh, T. 1999. *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?* Principes de planification de l'éducation n° 64. Paris : IPE-UNESCO.

À partir d'une analyse des ouvrages publiés et des expériences de différents pays, cet ouvrage engage le débat sur le concept de décentralisation, identifie les principales raisons pour lesquelles la décentralisation est mise en œuvre dans un certain nombre de pays et présente ses principaux avantages et défis. Le chapitre 4 traite plus particulièrement des conditions à remplir pour pouvoir envisager une réforme de ce type, en insistant sur la nécessité de consultations et d'échanges de vues avec les principales parties prenantes, mais aussi sur l'identification des capacités requises pour que la décentralisation ait des résultats positifs.

Analyse et suivi des grandes tendances mondiales

UNESCO. 2008. 'Chapter 3: Raising quality and strengthening equity: why governance matters'. Dans : *Vaincre l'inégalité: l'importance de la gouvernance*. Paris : UNESCO.

Ce chapitre traite des problèmes de gouvernance et des réformes qu'elle implique dans quatre domaines importants : finances, gestion des établissements, recrutement des enseignants et affectation à un poste, planification de l'éducation. À l'issue de cette étude, deux conclusions s'imposent : en premier lieu, il n'y a pas de modèle pour une bonne gouvernance – chaque pays doit développer ses stratégies aux niveaux national et local ; et, en second lieu, à l'échelle mondiale, les gouvernements n'ont pas accordé suffisamment d'importance à l'équité dans la conception de leurs réformes de la gouvernance.

***Mise en œuvre des politiques de décentralisation :
expériences par pays***

Khan, F. ; Bray, M. (dir. publ.). 2007. 'Education governance at local levels'. Dans : *Prospects*, 37(1).

Cette étude est une compilation de plusieurs articles consacrés à l'expérience de différents pays dans la mise en œuvre de réformes de la gouvernance à l'échelon local. Une attention toute particulière y est accordée aux responsabilités et à l'autonomie des établissements scolaires, aux communautés et aux bureaux locaux de l'éducation. Deux articles étudient les réformes mises en œuvre dans l'enseignement secondaire. Les pays et les régions étudiés dans ce travail sont les suivants : Afrique de l'Ouest, Argentine (province de Buenos Aires), Honduras, Mexique et Pakistan.

Lugaz, C. ; De Grauwe, A. ; Baldé, D. ; Diakhaté, C. ; Dougnon, D. ; Moustapha, M ; Odushina, D. 2010. *École et décentralisation. Résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest*. Paris : IPE-UNESCO.

À partir d'une recherche qualitative approfondie effectuée dans quatre pays francophones de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Guinée, Mali et Sénégal), cet ouvrage s'intéresse à l'impact des politiques de décentralisation sur l'efficacité et le bon fonctionnement de deux intervenants au niveau local, à savoir le Bureau régional de l'éducation et les établissements scolaires. L'analyse est axée sur les domaines suivants : contrôle de qualité, autonomie dans la gestion des finances et des ressources financières, matérielles et humaines (personnels enseignants) et relations avec les pouvoirs locaux élus et avec les communautés. Chaque chapitre s'achève par un résumé et quelques conclusions essentielles tandis que le dernier chapitre évoque quelques principes fondamentaux pour l'élaboration d'une politique de décentralisation.

UNESCO. 2007. *Decentralization in education: National policies and practices*. Paris : UNESCO.

Cet ouvrage résume les présentations et les interventions des participants au Séminaire international sur les politiques et les stratégies de décentralisation dans le secteur de l'éducation organisé par l'UNESCO en Argentine en 2003, conjointement avec l'*Universidad Nacional de Tres de Febrero* (UNTREF). Il cherche à savoir comment les politiques de décentralisation peuvent être prises en compte dans la préparation et la mise en œuvre des plans d'action nationaux de l'Éducation pour tous.

Cette étude s'intéresse aux expériences acquises par dix États membres de l'UNESCO et situés dans différentes régions du monde : Argentine, Arménie, Brésil, Cameroun, Chypre, Colombie, Mali, Maroc, Pakistan et Pérou.

Contrôles institutionnels des ministères

Bista, M.B. ; Carney, S. 2004. *Reforming the Ministry to improve education. An institutional analysis of the MOES in Nepal*. Paris : IPE-UNESCO.

Cette étude a été réalisée pour évaluer la capacité globale du ministère de l'Éducation et des Sports du Népal. Elle accorde une attention particulière aux missions, rôles et responsabilités de ses personnels et unités et se propose d'orienter la conceptualisation et la préparation d'un plan de développement des ressources humaines.

De Grauwe, A. ; Segniagbeto, K. ; Johnson, M. ; Gbayé, H. ; Odushina, D. 2009. *Transformer la planification et la gestion de l'éducation au Bénin par le renforcement des capacités : analyser les contraintes, identifier des solutions*. Paris: IPE-UNESCO.

Cette étude procède à l'évaluation du niveau des capacités en planification et la gestion de l'éducation au Bénin, en identifiant à la fois les contraintes rencontrées et les bonnes pratiques. Dans ce contexte, elle formule quelques recommandations pour renforcer les capacités du ministère de l'Éducation.

EuropeAid. 2005. *Analyse institutionnelle et développement des capacités – Pourquoi et comment ?* Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.

Cette note propose un cadre conceptuel pour traiter de l'évaluation des institutions et des capacités ainsi que des problèmes posés par le RC, essentiellement dans le secteur public. Elle distingue plusieurs étapes qui peuvent être suivies dans la mise en œuvre de ces processus.

Oulai, D. ; Lugaz, C. ; Minas, A. ; Teklehaimanot, H.S. ; Bernal, M. ; Edward, M. 2010. *Analysis of capacity development in educational planning and management in Ethiopia*. Paris : IPE-UNESCO.

Cette étude évalue les capacités en matière de planification et de gestion de l'éducation en Éthiopie ; elle identifie les contraintes matérielles et les bonnes pratiques en usage et propose des stratégies adaptées au RC.

Radi, M. ; Chang, G.C. 2005. *Capacité de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation : cas du Niger*, Politiques et stratégies d'éducation, n° 9. Paris : UNESCO.

Cette étude propose un exemple d'une analyse de la capacité du ministère de l'Éducation du Niger à mettre en œuvre des politiques et des réformes de l'éducation, et s'intéresse également aux conditions exigées pour un RC.

Analyse des protagonistes

Le **Département du développement international** du Royaume-Uni (DFID) a préparé plusieurs documents pour expliquer en quoi consiste le concept d'« analyse des parties prenantes » et comment l'appliquer à des programmes et des projets particuliers (pas nécessairement dans le domaine de l'éducation). Le site web mentionné ci-dessous propose un excellent exemple (Exemple d'analyse des protagonistes avant d'engager un projet de captation des eaux souterraines) à cet égard qui pourra être pour le lecteur une source d'inspiration :

www.dfid.gov.uk/r4d/pdf/outputs/R7134H.pdf

Institut de développement de l'outremer. Analyse des protagonistes. Ce texte bref est une bonne introduction à ce concept. Il expose également les grandes lignes du processus à suivre à cet égard :

www.odi.org.uk/Rapid/Tools/Toolkits/Policy_Impact/Stakeholder_analysis.html

IV. Développer et gérer la base de connaissances

4.1 Introduction

Le développement des systèmes éducatifs nationaux au cours des dernières décennies a suscité une demande croissante de qualité et impliqué l'adoption de nombreuses réformes. Pour l'essentiel, ces réformes visaient à optimiser les performances de l'école et à faire en sorte que les jeunes diplômés trouvent un emploi, mais cherchaient aussi à réduire les coûts au minimum. Elles ont essentiellement porté sur les politiques de décentralisation, de refonte des programmes scolaires, de modernisation des procédures administratives, de rationalisation des processus décisionnels, d'élaboration d'un cadre d'action cohérent (plans stratégiques), sur les réformes de l'enseignement et sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC), etc.

Ces évolutions ont ajouté à la complexité des systèmes éducatifs, surtout en raison de l'enjeu que représente l'universalisation de l'éducation qui demeure un souci constant dans certaines régions du monde.

Les tendances dont il vient d'être question ont été associées à une demande d'informations de plus en plus forte pour appuyer une mise en œuvre efficace de ces réformes et pour satisfaire les besoins en matière de gestion et de suivi. Ces besoins se sont intensifiés sous l'effet des processus de décentralisation administrative/géographique en cours dans de nombreux pays, et ont conduit à la dispersion des centres de décision au niveau des collectivités territoriales.

Cette situation nouvelle exige une expertise de plus en plus développée pour gérer efficacement les systèmes éducatifs. Ces compétences doivent s'appuyer sur une connaissance beaucoup plus fine de ces systèmes qui est elle-même le produit d'un ensemble diversifié d'informations localisées aux divers niveaux de ces systèmes. Déverrouiller l'information en cause devient donc un objectif stratégique pour atteindre le but ultime de l'éducation, comme en témoigne le volume de plus en plus important des investissements maintenant consentis dans ce domaine.

Ce chapitre pose la question de la connaissance sous l'angle de la gestion et du suivi des systèmes éducatifs. Pouvoir mobiliser la

connaissance dont il est question ici implique qu'une attention particulière soit accordée aux facteurs organisationnels et technologiques impliqués par la production de cette connaissance. De façon plus précise, les responsables de la planification des systèmes éducatifs pourraient désormais devoir poser les questions suivantes, auxquelles on tentera d'apporter des réponses :

1. Quels types de connaissances/informations sont nécessaires pour une gestion efficace des systèmes éducatifs aux différents niveaux de la gestion ?
2. Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontés les responsables de la planification et les autres autorités en charge de l'éducation, en ce qui concerne l'organisation de l'information ?
3. Quelles sont les ressources, les approches et les méthodes qui sont disponibles ?
4. Qui sont les principaux prestataires dans ce domaine et quelles sources d'information seront utiles aux spécialistes désireux de mieux s'informer ou d'acquérir les compétences exigées pour la base de connaissances ?

Sans prétendre apporter des réponses exhaustives et définitives aux questions qui viennent d'être posées, ce chapitre se propose d'éclairer les problématiques et les difficultés relatives à la gestion de la base de connaissances au sein des ministères de l'Éducation. Il s'agira donc de délimiter un cadre analytique cohérent susceptible d'orienter les spécialistes de l'éducation confrontés à un défi de cette nature.

Avant toute chose, il faut clarifier les concepts utilisés dans la mesure où ils recouvrent des réalités différentes.

La notion de « gestion des connaissances » évoque toute une série de concepts qui se croisent au point de rencontre de plusieurs branches de l'apprentissage. Cette notion est présente à la fois dans les sciences sociales et dans les sciences exactes ; d'où la difficulté d'en proposer une définition qui emporte l'adhésion générale et satisfasse tous ceux qu'elle concerne. Par conséquent, pour éclairer ce champ conceptuel étendu, il est préférable de commencer par certaines idées fondamentales qui lui sont souvent associées.

Chaudet, un spécialiste de la gestion des connaissances, associe le concept de connaissance, variable à l'infini, à deux autres concepts qui s'y rapportent : la donnée et l'information.

Une **unité d'information** – ou « **donnée** » – peut être définie comme un élément brut dépourvu de toute signification hors d'un contexte ou en l'absence d'une interprétation. La présence d'un contexte ou d'une interprétation constitue la différence fondamentale entre une information (ou un élément d'information) et une simple donnée : « En d'autres termes, la mise en contexte d'une donnée crée de la valeur ajoutée pour constituer une information » (Bruno Chaudet, dans :

www.brunochaudet.wordpress.com/2009/03/30/donnee-information-connaissance/).

En ce qui concerne la **connaissance**, elle se situe à un niveau de complexité plus élevé. Elle est décrite comme un savoir « compris » ou « assimilé » qui peut être tacite ou explicite⁵. Comme son nom le suggère, la connaissance tacite est celle dont on est détenteur sans l'exprimer clairement. En revanche, la connaissance explicite conduit à l'expertise parce qu'elle est formulée et peut être transmise.

Ces trois concepts sont associés au sein d'une chaîne qui unit le maillon le plus simple – la **donnée** – à la notion plus complexe de **connaissance**, en passant par l'idée d'**information** située entre les deux.

Par ailleurs, la relation entre les concepts de **gestion** et de **connaissance** est pertinente pour les stratégies et méthodologies mises en œuvre pour la collecte des données, de l'information et de la connaissance. Dans le contexte de la gestion d'un système d'éducation, l'accent sera mis de préférence sur la gestion des données et de l'information, associée au concept de système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) utilisé actuellement.

Un SIGE est le plus souvent défini comme le système qui regroupe **tous les outils, les ressources et les procédures nécessaires à la collecte, au stockage et au traitement de l'information requise pour gérer et assurer le suivi** du système éducatif. Comme toute définition, celle-ci perd en précision ce qu'elle gagne en concision. Toutefois, elle laisse apparaître trois types de préoccupations qui seront détaillées plus loin dans ce chapitre :

1. La problématique organisationnelle mise en lumière par les procédures de collecte de l'information. Ces procédures dépendent de la structure administrative du système éducatif et soulèvent la

5. Nonaka I.; Takeuchi H. (avec des contributions de M. Ingham). 1997. *La connaissance créatrice : la dynamique de l'entreprise apprenante* [Creative Knowledge]. Bruxelles : Éditions De Boeck.

question de la pertinence du modèle organisationnel et administratif utilisé (centralisation, décentralisation, transfert de responsabilités, etc.) ; implicitement, elles posent la question de l'aptitude des parties prenantes à déployer les activités associées au processus qui résulte du SIGE.

2. Le problème technologique : le stockage, le traitement et la circulation de l'information sont désormais indissociables de leur support technologique (bases de données, logiciels, réseaux d'information, etc.).

En amont de ces problématiques se situent les questions des objectifs de l'éducation et du niveau de gestion concerné, qui détermineront le type d'informations à mobiliser.

4.2 Types de bases de connaissances nécessaires à la gestion des systèmes éducatifs

Les types de connaissances nécessaires à la gestion et au suivi des systèmes éducatifs sont fonction des sous-secteurs (niveaux ou branches) concernés (enseignement primaire, enseignement secondaire, enseignement technique, enseignement supérieur, etc.), des directions (ou autres échelons administratifs en charge de la gestion) impliquées au sein de chaque sous-secteur et des responsabilités qui leur sont confiées.

L'organigramme du ministère reproduit ci-après (*tableau 3*) est le reflet des objectifs et activités de chaque entité. Ces activités conditionnent le type d'information nécessaire à l'exécution des tâches assignées aux entités concernées. Outre les besoins associés à la fonction administrative, des informations sont également nécessaires pour assurer l'optimisation de la gestion, le suivi efficace et la mise en œuvre des réformes au niveau de l'établissement scolaire.

Organigramme du ministère en charge du secteur de l'éducation au Sénégal

La gestion du secteur de l'éducation par les pouvoirs publics relève de la compétence du ministère en charge de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire et de l'apprentissage des langues nationales.

Tableau 3. Organigramme du ministère de l'Éducation du Sénégal

Secrétariat général	Ministère de l'Éducation préscolaire, de l'Enseignement primaire, du Secondaire et de l'Apprentissage des langues nationales	Cabinet du ministre
Direction de l'administration générale et des infrastructures (DAGE)	Direction de la planification et de la réforme de l'éducation (DPRE)	Direction des examens et des concours (DEXCO)
Direction des installations scolaires (DEqS)	Direction de l'éducation primaire et secondaire générale (DEMGS)	Direction de l'enseignement préscolaire (DEPS)
Direction des publications et des langues nationales (DALN)	Direction de l'éducation primaire (DEE)	Direction des ressources humaines (DRH)
Direction des examens et des concours (DEXCO)	Direction de la formation et de la communication (DFC)	Direction des affaires juridiques, de la coordination et de la documentation (DAJLD)
Inspection générale de l'éducation (IGEN)	Inspection de la Daaras (ID)	Inspection interne (II)
Division du contrôle de la médecine scolaire (DCMS)	Division de l'enseignement en arabe (DEA)	Division de l'enseignement privé (DEP)
Unité informatique du ministère de l'Éducation (CIME)	Secrétariat général permanent de la Commission générale pour l'UNESCO	Centre national d'orientation scolaire et professionnelle (CNOSP)
Division de la radio et télédiffusion scolaires (DRTS)	Institut national des études et actions pour le développement de l'éducation (INEADE)	Division des sports et des activités de la jeunesse (DSAJ)
Bureau de contrôle (BS)	Division des cantines scolaires	

Source: Site web officiel du ministère de l'Éducation du Sénégal (www.education.gouv.sn)

Cet organigramme met clairement en évidence l'ampleur des besoins en information entre les divers sous-secteurs et les différentes directions rattachées à chacun d'eux. Les interrelations fonctionnelles qui relient les différentes parties prenantes doivent trouver leur correspondance dans l'information nécessaire au bon fonctionnement du système éducatif pris

comme un tout. Ceci met en évidence la nécessité d'une approche intégrée⁶ de la gestion des données, de l'information et des connaissances relatives aux systèmes éducatifs. D'un point de vue technique, le concept d'identifiant est un moyen de gérer les flux de données de manière transparente entre les divers canaux qui les exploitent (*encadré 5*).

Encadré 5. Données démographiques

Exemples d'informations nécessaires à la gestion des systèmes éducatifs.

Pour chaque type d'entité répertoriée, nous donnons des exemples d'informations nécessaires à sa gestion.

Institutions éducatives : nom, niveau, statut, implantation, environnement, directeur ou responsable, etc.

Population d'âge scolaire : âge, sexe, etc.

Élèves et étudiants : nom, âge, sexe, niveau, origine, adresse, éloignement par rapport à l'institution, etc.

Dispositions pédagogiques formelles : catégorie, niveau, type d'organisation, etc.

Enseignants : nom, âge, sexe, formation et qualifications, date de début d'activité, durée de travail au sein de l'institution, lieu de travail, domaine(s) de compétence, situation de famille, carrière, etc.

Autres personnels : nom, âge, sexe, poste occupé, formation et qualifications, date de début d'activité, durée de travail au sein de l'institution, lieu de travail, domaine(s) de compétence, situation de famille, carrière, etc.

Infrastructures : salles de classe, autres locaux, eau/électricité/téléphone/accès à Internet, infirmerie, zones, état, etc.

Cantines et internats : participants, organisation, etc.

Outils pédagogiques : manuels d'enseignement par niveau et matière, guides, types et état du matériel pédagogique, ordinateurs, etc.

Résultats aux examens : candidats, élèves et étudiants diplômés, taux de réussite par sexe, etc.

Connaissances et aptitudes requises

Ressources financières et dépenses : par niveau, type d'institution, origine des financements, nature des dépenses, etc.

Autres formes de formation des enfants qui ont quitté l'école

Pratiques et avis des différents acteurs : parents, enseignants, directeurs d'établissement, etc. (des données qualitatives seraient également utiles ici).

6. L'approche intégrée implique de traiter le système d'information en tenant compte de ses différentes composantes et des sous-systèmes qui le constituent. Ce thème sera abordé plus loin.

Etc.

Les procédures de collecte d'informations seront fonction du type de gestion considérée. Ainsi, s'agissant de la direction de l'établissement, la collecte d'informations s'appuiera sur les archives des établissements tandis que la direction de la planification aura recours à des enquêtes réalisées à partir de questionnaires. Le format de l'information dépend également de l'entité en charge de la gestion. Au niveau de l'établissement scolaire, les problèmes de gestion impliquent la mise à disposition d'informations personnelles sur les étudiants/les élèves, par exemple, tandis que, s'il s'agit du suivi des besoins d'une direction de la planification prospective, par exemple, les planificateurs auront plutôt besoin de connaître le nombre d'élèves/étudiants par sexe, catégorie, âge, etc., ou encore, le nombre d'enseignants par statut, sexe, niveau de qualifications, etc.

L'identifiant – e – (ou « ID ») peut être un mot, un nombre, un symbole ou une combinaison de ces paramètres qui caractérise la singularité de chaque entité telle qu'un établissement scolaire, un enseignant, un étudiant, etc. Lors de la conception d'une base de données, il est impossible que deux entités soient reconnues par un même identifiant. Il s'agit par définition d'une caractéristique propre, d'une fonction qui évoque de façon exclusive l'entité qu'elle désigne. En règle générale, il s'agit d'un nombre ou d'un code souvent composé et qui comporte plusieurs éléments d'information. Ainsi, l'identifiant d'un établissement scolaire peut comporter le code postal de la localité où il est implanté, le type d'école et un chiffre (qui représente le numéro d'ordre, le nième établissement du même type, implanté dans la même localité). L'identifiant d'un enseignant correspond le plus souvent à ce que l'on pourrait appeler une référence ou un numéro d'inscription. Les identifiants sont uniques et ne varient pas dans le temps. Cette double caractéristique – singularité et permanence – montre bien qu'il s'agit d'éléments essentiels pour la gestion des bases de données relationnelles qui sont aujourd'hui les plus largement utilisées. Pour une bonne gestion des systèmes éducatifs, il est vital que les entités gérées (établissements scolaires, enseignants, etc.) soient identifiées par de tels descripteurs pour des raisons qui tiennent à la fois à la gestion administrative et aux exigences de l'informatisation.

Il y a lieu de rappeler tout de même que, au sein des ministères, les directions de la planification⁷ jouent un rôle particulier dans la gestion des connaissances, en raison de leurs attributions et parce qu'elles sont censées gérer une part plus importante de l'information relative à l'éducation, notamment les statistiques scolaires. Ces dernières ont une signification particulière pour les activités des directions de la planification pour

7. La dénomination précise de ces directions peut varier d'un pays à l'autre. Si certains y font allusion sous le nom de « planification », d'autres préfèrent le plus souvent utiliser l'expression « planification prospective ». Pour autant, leurs fonctions essentielles demeurent les mêmes.

plusieurs raisons : (i) à cause des ressources qu'elles mobilisent ; (ii) en raison de leur caractère récurrent ; (iii) du fait de l'importance des informations dont elles permettent de disposer sur l'état du système éducatif et, en particulier, sur les prestations éducatives et les ressources disponibles.

Même si les statistiques éducatives constituent une source d'information indispensable et vitale, elles ne suffisent pas pour la gestion intégrée de l'ensemble d'un système éducatif. Les informations et les connaissances individuelles produites et gérées au sein des établissements scolaires constituent une base de connaissances précieuse pour tout système éducatif envisagé comme un tout. La qualité du système d'information d'un établissement scolaire n'est pas seulement une condition indispensable à la bonne gestion qualitative des institutions éducatives, elle est aussi la meilleure garantie de la fiabilité de l'information transmise aux entités en charge de la gestion à l'échelon national et infranational. Si cette fiabilité est garantie, c'est parce que l'information est utilisée de façon permanente, avant tout dans l'intérêt des établissements scolaires, et le résultat en est qu'elle mobilise l'attention à l'échelon local.

Encadré 6. Exemples d'informations nécessaires à la gestion des systèmes d'information

En matière de politiques éducatives, nombreux sont les objectifs qui reposent sur des indicateurs dont la préparation exige des données démographiques. Par exemple, les efforts déployés par un pays pour assurer la scolarisation ne peuvent être quantifiés sans que la demande en services éducatifs soit connue ; celle-ci pourra être évaluée en quantifiant la population en âge d'être scolarisée au niveau d'éducation considéré. Les données statistiques requises porteront donc sur les populations concernées par tranches d'âge, et aux niveaux géographiques les plus précis.

Pour autant, dans de nombreux pays, la qualité des données démographiques reste insuffisante. Peut-être parce qu'elles ont été collectées pour la première fois il y a déjà longtemps, lors du dernier recensement général de la population organisé il y a plus de 20 ans, au lieu de l'intervalle usuel de 10 ans, par exemple. Il se peut aussi que le pays ait connu d'intenses migrations à la suite d'un conflit armé ou de catastrophes naturelles qui ont eu un fort impact sur sa structure démographique.

Pour tenir compte de ces limitations, il est très fréquent de faire appel aux données obtenues à partir de sondages réalisés auprès des ménages ou d'autres études par sondage effectuées par certaines agences de coopération bilatérales ou multilatérales. Ces sources d'information aboutissent généralement à des résultats différents, ce qui jette le doute sur leur fiabilité.

4.3 Information pour la gestion ou information pour le suivi ?

Les concepts de gestion et de suivi sont fréquemment utilisés comme s'ils étaient interchangeables. En réalité, ils diffèrent à plusieurs égards, et impliquent différentes approches et méthodes dans la conception d'un système d'information. Si la gestion porte sur les activités administratives au jour le jour, le suivi s'inscrit dans une perspective à plus long terme et sert généralement de fondement à la prise de décisions. L'organisation de l'information à des fins de gestion est le plus souvent laissée à des fonctionnaires tandis que les tâches impliquées par le suivi relèvent de la compétence des décideurs. La gestion est davantage axée sur des entités individuelles tandis que le suivi s'intéresse plutôt à la dynamique collective.

L'exemple des personnels enseignants peut servir à illustrer cette distinction. Une part très importante de toute activité de gestion des personnels enseignants implique la collecte d'informations personnelles : numéro de référence/d'enregistrement, nom, prénom, date de naissance, sexe, lieu de travail, date de début d'activité, formation continue, diplômes universitaires, certificats de formation, etc. Ces informations vont servir à gérer les salaires des enseignants et leur affectation dans un établissement scolaire donné, etc. Elles sont donc particulièrement utiles au suivi individuel de chaque enseignant.

Cela dit, pour examiner les disparités régionales ou celles qui sont fondées sur le sexe, ou encore pour étudier les niveaux de compétences au plan national ou infranational, l'usage a consacré le recours à des indicateurs qui peuvent être obtenus par la consolidation des données relatives à chaque enseignant : pourcentage d'enseignants de sexe féminin, pourcentage d'enseignants qui peuvent se prévaloir d'une qualification professionnelle, etc. En pareil cas, il s'agit d'une activité de suivi.

Il convient de faire remarquer ici que, après traitement (consolidation), les données utiles à la gestion peuvent servir au suivi. Les renseignements personnels de chaque intervenant sont généralement plus fiables, dans la mesure où ils sont soumis à contrôle, à la fois par les responsables de la gestion et par les individus concernés, comme c'est le cas pour les enseignants. Par conséquent, leur utilisation à des fins de suivi est recommandée lorsqu'elles sont disponibles.

4.4 Problématiques et enjeux de la gestion d'une base de connaissances dans les ministères de l'Éducation

Les difficultés soulevées par la collecte des données et de l'information, mais également par leur utilisation et leur diffusion, se manifestent à différents niveaux. Il semble donc plus utile de les aborder de façon structurée et méthodique. À cette fin, il est possible de les appréhender en les observant du point de vue de l'information, de l'organisation, de la technologie et des ressources humaines.

Du point de vue de l'information

Adopter le point de vue du type d'information permet de poser une question ainsi résumée : « Quelle information est nécessaire ? » Au chapitre précédent, des réponses générales ont été proposées qui, avant tout, insistaient sur les types d'activités de gestion et de suivi à mettre en œuvre. En d'autres termes, l'information requise va dépendre des activités et des tâches à réaliser. Cela dit, dans la pratique, deux situations sont fréquemment observées :

1. Dans certains domaines d'activité, des informations en grand nombre sont collectées, mais elles ne participent véritablement ni à la gestion ni au processus décisionnel. Outre qu'elle est à l'origine de coûts inutiles de gestion, cette situation favorise aussi le risque d'erreurs dans la collecte des informations. En effet, plus un questionnaire est détaillé, plus il est probable que l'intérêt des sondés s'épuise, ce qui provoque des réponses erronées.
2. En revanche, dans d'autres domaines, la collecte de l'information reste inadaptée. Ainsi, nombreux sont les pays où les données et l'information nécessaires à la gestion et au contrôle de qualité du système éducatif sont rares, voire inexistantes. Cette remarque vaut particulièrement pour l'information relative aux niveaux d'instruction, à la pertinence des programmes scolaires, à la motivation du personnel enseignant, etc.

Cette dimension de l'information peut être à l'origine de certaines difficultés que résument bien les questions suivantes :

- L'information est-elle pertinente ?
- Est-elle adaptée à la couverture des différentes préoccupations que suscite le système éducatif ?
- Les sources d'information sont-elles compatibles et cohérentes ?

- L'information collectée est-elle réellement utilisée ? En d'autres termes, intervient-elle dans les processus décisionnels ?

Du point de vue de l'organisation

Dans de nombreux pays, le souci d'une plus grande efficacité dans la gestion des systèmes d'éducation a également influencé le transfert plus ou moins important des responsabilités au profit d'entités infranationales. Ces politiques de prétendue décentralisation ou de transfert de responsabilités, supposé nécessaire dans certains contextes nationaux, ont en réalité allongé la chaîne de collecte de l'information et multiplié les centres de prise de décisions. La conséquence en est qu'une véritable coordination entre les différentes entités chargées de structurer l'information semble conditionner l'obtention de bons résultats.

Dans bon nombre de pays, les retards constatés dans la publication des annuaires statistiques, par exemple, peuvent être attribués en partie aux lacunes dans la coordination et l'attribution des responsabilités. De fait, si des entités administratives d'un échelon inférieur doivent intervenir seulement pour satisfaire les demandes formulées par les niveaux supérieurs, la subordination qui en résulte conduit souvent à de nombreuses distorsions qui sont elles-mêmes autant de facteurs de démotivation, et la source de nombreuses erreurs dans le traitement des questionnaires. Le fait d'avoir conscience de cette situation peut conduire à l'adoption d'une règle de gestion : toute activité qui vise à produire des informations devrait d'abord être utile à l'entité « productive » ou faire l'objet d'une remontée d'information. L'argumentation qui sous-tend l'adoption d'une telle règle ne viserait pas seulement à garantir la fiabilité des données mais aussi à motiver les parties prenantes dans la bonne exécution de leurs missions.

Du point de vue technologique

Une autre lacune que connaissent certains pays dans la gestion de leurs bases de connaissances concerne l'inadaptation de leurs ressources techniques. Ces dernières sont mises à contribution à différents niveaux du processus de production de l'information et, donc, de la connaissance :

- Production des instruments de collecte de l'information : conception, formatage ergonomique, impression, etc.
- Saisie des données : masques de saisie informatisés, mécanismes de contrôle automatique, ces derniers présentant un caractère crucial pour la fiabilité de l'information.

- Traitement de l'information : applications informatiques génériques ou dédiées.
- Mise en mémoire de l'information : stockage des informations (sauvegarde permanente), etc. L'archivage des données permet d'analyser des séries chronologiques et donc de disposer d'une représentation instantanée de la façon dont les phénomènes étudiés évoluent dans le temps.
- Diffusion de l'information : mobilisation de différentes ressources, dont Internet.

Les ressources technologiques ont également un impact sur la structure organisationnelle dont il a été question plus haut, par le biais des réseaux informatisés. En effet, l'interconnexion des différentes entités administratives grâce à l'informatique peut faciliter l'attribution des responsabilités et constitue un moyen de générer des modèles d'organisation souples. C'est ainsi que les autorités administratives régionales ou provinciales pourraient gérer de façon autonome le système local d'information, tout en étant reliées de façon transparente et automatique à l'administration centrale.

Dans les pays qui disposent des ressources suffisantes, les interconnexions peuvent même être étendues à l'ensemble du système éducatif jusqu'au niveau des institutions. De nos jours, grâce aux nouvelles normes technologiques – telles que la 3G ou la 3G+⁸, il est de plus en plus facile d'organiser l'accès de zones distantes à Internet.

Du point de vue des ressources humaines

Dans de nombreux pays, les évaluations des systèmes éducatifs parviennent à cette conclusion que le principal facteur qui compromet le développement du système reste l'inadaptation et l'insuffisance des ressources humaines. L'expérience a également montré que, bien qu'elles soient nécessaires, les stratégies de RC essentiellement fondées sur la formation des personnels s'avèrent très souvent peu efficaces à long terme. Les aptitudes individuelles sont d'autant plus éphémères dans de nombreux pays qu'elles y sont très rares. La question de la formation des personnels, jusqu'à ce que soit atteinte une masse critique de compétences, refait régulièrement surface. Ces faits sont à l'origine d'un certain nombre de préoccupations :

8. Les tendances constatées dans l'évolution de ces technologies laissent indubitablement présager la possibilité prochaine de connexions à très grande vitesse.

1. L'intérêt d'une professionnalisation de certains postes – en particulier ceux qui présentent un haut degré de technicité et qui font l'objet d'une forte demande sur le marché du travail, notamment parmi les organisations bilatérales ou multilatérales.
2. La formation généralisée des personnels aux divers niveaux de la gestion (niveaux central et géographiquement décentralisés). Cette perspective présuppose un plan d'action fortement structuré (plan de formation stratégique à l'échelon national, comme au Sénégal, par exemple), avec des objectifs clairement définis et l'existence d'institutions, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du secteur de l'éducation, qui soient capables de le mettre en œuvre.
3. Normalisation des procédures de suivi et d'évaluation susceptibles de contribuer au développement des capacités institutionnelles. L'objectif consiste ici à tirer tout le parti possible de l'expérience, et à développer une mémoire institutionnelle.

De façon générale, dans de nombreux pays, la question des ressources humaines se trouve posée à tous les niveaux du système éducatif. Pour autant, elle présente un intérêt particulier lorsqu'il est question des systèmes d'information, essentiellement en raison du caractère technique de certaines compétences requises. Ces dernières concernent la capacité d'exécuter les opérations suivantes qui peuvent être ventilées en deux catégories principales :

Au niveau des gestionnaires et des responsables du suivi :

- Préparation de plans de travail annuels et à court terme.
- Élaboration d'une représentation globale des besoins en gestion de chaque établissement.
- Capacité à analyser et à formuler un diagnostic sur un SIGE, du double point de vue des impératifs techniques et des besoins en gestion et suivi.
- Planification du développement des ressources humaines.
- Rédaction et suivi de la mise en œuvre des propositions basées sur des études spécifiques.

Ces opérations concernent au premier chef la direction du département de planification et les responsables des différents services de ce département.

Au niveau technique :

- Réalisation des enquêtes statistiques (recensements des établissements, de la population d'âge scolaire, etc.).
- Prise en charge des applications informatiques.
- Extraction et intégration de l'information en provenance d'autres systèmes (démographie, enquêtes par sondage auprès des ménages, dépenses, etc.).
- Traitement et analyse des données.
- Conception et gestion des bases de données ; même si, dans certains cas, la conception de la base de données peut être externalisée, il est important de disposer en interne des compétences requises pour la gestion d'une base de données.
- Traitement et diffusion de l'information.
- Organisation de la gestion du système d'information sous l'angle administratif.
- Réalisation d'enquêtes par sondage.
- Élaboration d'enquêtes qualitatives.
- Conception et organisation de plans d'action à partir de l'information disponible et mise à la disposition des décideurs de l'appui technique nécessaire.

Il convient de développer des compétences techniques de base dans un domaine qui revêt une importance stratégique – celui du SIGE – tant au niveau du ministère qu'aux échelons décentralisés. Vouloir réaliser des économies à ce niveau risque d'avoir une incidence sur les performances du système éducatif. Cela dit, ces capacités ne suffisent pas en elles-mêmes ; il faut qu'elles puissent être largement accessibles à la fois au niveau des autorités administratives centrales comme au niveau des instances géographiquement décentralisées, de sorte que l'information puisse être gérée sans heurts et de façon cohérente sur tout le territoire. Des interactions positives entre ces différentes compétences appelées à fonctionner de façon coordonnée pourraient résulter de règles de gestion et de procédures administratives opérationnelles qui garantissent leur efficacité. Pour finir, il conviendrait d'élaborer des stratégies spécifiques et durables pour renforcer et appuyer ces capacités de manière à les pérenniser.

Encadré 7. La question de la fiabilité

La fiabilité des données et de l'information mobilisées pour la prise de décisions stratégiques est l'élément le plus important en matière de gestion et de suivi, et il ne devrait pas être négligé afin de réussir à mettre en œuvre les politiques de l'éducation. La fiabilité de l'information est définie par le degré de confiance qu'on peut lui accorder. Cette confiance ne fera que croître si toutes les étapes du processus de production de l'information ont été soumises à des contrôles réitérés. En ce qui concerne les questionnaires utilisés pour les enquêtes statistiques, les phases suivantes sont importantes :

- (1) Conception du questionnaire : une attention spécifique doit être accordée à l'aspect convivial du document, à la clarté de l'énoncé des questions et au nombre total de questions. Il y a là autant de facteurs qui ont une incidence sur les réponses apportées par les sondés et, par conséquent, sur leur précision.
- (2) Distribution et récupération des questionnaires : ces outils doivent faire l'objet d'une large diffusion afin d'éviter toute erreur d'interprétation dans les conclusions. Une connaissance précise de l'ampleur de cette diffusion peut jouer un rôle utile dans l'ajustement des données.
- (3) Les personnes appelées à remplir les questionnaires doivent avoir reçu une formation appropriée. Un mode d'emploi devrait être préparé, comme c'est le cas dans de nombreux pays.
- (4) Saisie sur ordinateur des informations collectées grâce aux questionnaires : cette opération implique que les agents en charge de la saisie des données soient formés, mais également que certaines des données entrées fassent l'objet d'un contrôle de cohérence systématique.

4.5 Importance d'une approche intégrée de la gestion des connaissances au sein des ministères

Cette nécessité trouve son origine dans les interdépendances dont il a été question plus haut entre les sous-secteurs de l'éducation mais aussi entre différentes directions ministérielles. Elle est encore plus prégnante dans la recherche de l'efficacité et du bon fonctionnement en matière de gestion de l'éducation. En effet, ne pas réussir à intégrer les systèmes d'information peut aboutir à la multiplication des sources d'information impliquées par un même domaine de la gestion. Ce qui, à son tour, entraîne des conséquences néfastes en termes de fiabilité des données, de l'information et de la connaissance générées.

Pour aboutir à une approche intégrée de la gestion de l'information, il faut pouvoir s'appuyer sur une méthodologie parfaitement éprouvée, à la fois dans le secteur privé et dans le service public. Cette démarche

implique l'élaboration d'un plan directeur qui constitue une initiative stratégique pour anticiper les évolutions du système éducatif à partir d'une évaluation détaillée de ses modalités actuelles de fonctionnement.

Le plan directeur s'appuie sur deux facteurs décisifs. Le premier concerne l'orientation générale du système éducatif, telle qu'elle se manifeste dans les plans d'action stratégiques du pays ; le second – qui se rapporte à des considérations techniques – est connu sous le nom de plan directeur pour l'informatisation ; il est conçu pour fournir une représentation globale du système éducatif et c'est lui qui va encadrer les besoins en information de chaque acteur et de chaque entité. Ce second facteur précède l'adoption et oriente le système informatique à mettre sur pied.

Le plan directeur pour l'informatisation détermine le moment opportun pour lancer le système informatique et pour établir les interconnexions entre les différents sous-systèmes du système global – il s'agit, ici, du système éducatif.

Toutefois, il faut noter que cette approche intégrée n'implique pas nécessairement une mise en œuvre complète du système d'information. Le plan directeur propose simplement un cadre d'action cohérent à partir de certaines activités qui pourraient être déployées simultanément et d'autres se succéder, en fonction de la chronologie et dans l'ordre fixé par le plan. Cette démarche permet de réaliser des économies tout en autorisant un développement ultérieur progressif.

4.6 Outils et méthodologies disponibles

Les systèmes d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) actuels sont, la plupart du temps, des systèmes dédiés et conçus pour répondre à des besoins spécifiques. Ils s'appuient sur des questionnaires élaborés en vue de la collecte des données. Pour autant, ils comportent souvent de nombreuses limitations : lacunes dans le mécanisme de contrôle de la saisie des données et de vérification de leur cohérence, incapacité à conserver les données sur des périodes de plusieurs années, ergonomie peu conviviale, etc.

Cela dit, des efforts sont actuellement en cours pour concevoir des outils génériques dont voici quelques exemples :

OpenEMIS : OpenEMIS est un système générique d'information pour la gestion de l'éducation du type logiciel libre développé par l'UNESCO (www.unesco.org).

Pour faciliter la formulation et la planification des politiques éducatives à partir de données et d'observations, la Division de l'UNESCO pour la planification et le développement de systèmes d'éducation (ED/PDE/PER) (www.unesco.org/new/en/education/themes/planning-and-managing-education/policy-and-planning/) s'est impliquée dans la conception d'un logiciel générique libre appelé OpenEMIS. Destiné à des pays où les bases de données statistiques font défaut, ce logiciel avait été développé comme un SIGE de base, accessible et personnalisable afin de pouvoir l'adapter aux besoins et aux contextes nationaux spécifiques. La première version de cet outil a été testée et diffusée il y a environ deux ans, mais des erreurs de programmation se sont vite manifestées qui ont mis en évidence la nécessité d'y apporter des améliorations. En réponse aux demandes répétées des gestionnaires de données et des spécialistes de la planification au sein des ministères de l'Éducation, qui souhaitaient disposer d'une version améliorée d'OpenEMIS, des efforts pour remédier aux erreurs de programmation et pour perfectionner le logiciel ont été déployés. En janvier 2011, une nouvelle version fonctionnelle améliorée d'OpenEMIS est sortie (reportez-vous au site web consacré à OpenEMIS : www.openemis.codeplex.com/).

StatEduc : StatEduc est un logiciel de gestion de bases de données conçu par l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) pour répondre aux besoins des États membres en matière de statistiques éducatives et d'indicateurs. Cet outil présente certaines caractéristiques génériques et a été déployé dans plusieurs pays.

DevInfo : DevInfo est une puissante base de données utilisée pour la compilation et la diffusion des données relatives au développement humain. En une décennie d'innovations, ce logiciel a évolué et s'est transformé en système de gestion de bases de données pour la prise de décisions, axé sur l'information et la promotion de l'utilisation des données au bénéfice du développement humain. Le projet DevInfo est une initiative de plusieurs organisations pilotée par l'UNICEF au nom des Nations Unies. Toutefois, cet outil n'est pas seulement axé sur l'éducation ; il prend aussi en compte plusieurs autres aspects du développement humain, tels que la santé, l'économie, etc. (reportez-vous au site web de l'UNICEF).

Outils pédagogiques de l'IIPE : l'Institut a développé un ensemble cohérent d'aides pédagogiques dans le domaine des systèmes d'information. Cette documentation couvre l'ensemble du processus de production des statistiques : conception des questionnaires, analyse des structures de la base de données et production d'indicateurs.

4.7 Quelques remarques pour conclure

Dans le droit fil des objectifs du présent manuel, ce chapitre a été consacré à une présentation générale des questions que pose aux systèmes éducatifs la gestion d'une base de connaissances. L'accent a été mis plus particulièrement sur le SIGE, en raison de sa pertinence pour la production d'informations au sein des ministères.

Les difficultés les plus couramment rencontrées ont été recensées et classées selon quatre axes d'observation qui pourraient également servir de base à l'examen/évaluation des systèmes d'information au sein des ministères de l'Éducation. Il s'agit des quatre catégories suivantes : le point de vue de l'information, la composante organisationnelle, l'aspect technologique et la dimension ressources humaines.

Cela dit, en dépit de l'importance que revêtent les statistiques en matière éducative au regard des efforts déployés pour mobiliser la connaissance et l'information au sein des ministères de l'Éducation, il faut insister sur le fait qu'elles ne représentent qu'une partie de l'ensemble de l'information nécessaire à la gestion de l'éducation. À cet égard, la démonstration a pu être faite, à partir de l'organigramme d'un ministère, qu'il est possible d'avoir un aperçu général des besoins en informations à partir des tâches assignées à chaque entité.

Cette information diversifiée ne peut être convenablement appréhendée et comprise qu'au moyen d'une initiative structurée – un cadre d'action cohérent. Le concept de plan directeur décrit dans ce chapitre est l'une des approches retenues à cette fin. Il met aussi l'accent sur l'importance d'une méthodologie intégrée sans laquelle la mise sur pied d'un système d'information peut être fastidieuse, coûteuse et peu efficace.

Enfin, la mobilisation de l'information et de la connaissance ne peut avoir d'utilité réelle que si elle sert au processus décisionnel. Il sera d'autant plus facile de mettre l'accent sur cet impératif de rationalité, que les systèmes d'éducation seront gérés de façon participative et globale.

Cette remarque va de pair avec le rôle particulièrement important que doivent jouer tous ceux qui participent activement à l'éducation et, à cet égard, la circulation généralisée de l'information peut apporter une contribution décisive.

4.8 Pour en savoir plus

Connal, C.; Sauvageot, C. 2005. *NFE-MIS handbook: developing a sub-national non-formal education management information system* (disponible sur CD-ROM). Paris : UNESCO.

_____. 2007. *Manuel SIM-ENF: développement d'un système d'information pour le management de l'éducation non formelle (SIM-ENF) au niveau sous-national*. Paris : UNESCO.

Institut de statistique de l'UNESCO. 2003a. *Programme de renforcement des capacités statistiques de l'éducation de soutien à la République de Guinée : rapport diagnostique*. Montreal : ISU.

_____. 2003b. *Programme de renforcement des capacités statistiques de l'éducation de soutien à la République du Niger : rapport diagnostique*. Montreal: ISU.

Kemmerer, F.N. 1994. *Utilisation de l'analyse sectorielle de l'éducation et des ressources humaines*. Principes de planification de l'éducation, No. 47. Paris : IPEE-UNESCO.

Moses, K.D. 2001. 'Educational management information system: what is it and why do we not have more of it?' Dans : *TechKnowLogia*, 3(1), 8-12.

Nakabo-Ssewanyana, S. 1998. *Statistical data, the underestimated tool for higher education management: the case of Makerere University*, AAU research paper No. 1. Kampala : AAU.

Nonaka, I.; Takeuchi, H. 1997. *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York : Oxford University Press.

Powell, M.; Trucano, M. 2006. *Rethinking education management information systems: lessons from and options for less developed countries*. Document de travail, No. 6. Washington, DC : Banque mondiale.

- PROAP. 1993. *Education for All monitoring and follow-up information systems, Vietnam: report*. Atelier national sur l'Éducation pour tous [EFA] Suivi et développement des systèmes d'information. Hanoi, 29 novembre – 4 décembre 1993. Bangkok : PROAP.
- _____. 1995. *Education for All monitoring and follow-up information systems, Thailand: report*. Atelier national sur l'Éducation pour tous [EFA] Suivi et développement des systèmes d'information. Chonbure, Thaïlande, 4-7 avril 1994. Bangkok : PROAP.
- SEAMEO INNOTECH. 1995. *Education for All monitoring and follow-up information systems: report of proceedings, various pagings*. Atelier sur l'Éducation pour tous [EFA] Suivi et développement des systèmes d'information. Manille, 24-27 janvier 1995. Quezon City (Philippines) : SEAMEO INNOTECH.
- Shrestha, G.M. 2001. *EMIS thematic presentation*. Sanothimi (Nepal) : Ministère de l'Éducation.
- Sultana, R.G. 2002. 'An EMIS for Palestine: the Education Management Information System in the West Bank and Gaza Strip'. Dans : *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 7(2), 61-92.
- Wako, T.N. 2003. *Education Management Information Systems (EMIS): an overview*. Harare : UNESCO.
- Windham, D.M. 1988. *Improving the efficiency of educational systems: indicators of educational effectiveness and efficiency*. Tallahassee : Florida State University.

V. Planification et gestion des ressources humaines

5.1 Introduction

Quels doivent être les enjeux des systèmes éducatifs ?

Les systèmes éducatifs répondent aux besoins de l'individu et de la société. En ce qui concerne l'individu, cet impératif est dicté par le « droit à l'éducation » tandis que, s'agissant de la société, ces systèmes ont pour fonction de « mettre à disposition l'expertise nécessaire ». Considérés dans leur rapport aux ressources humaines, les systèmes éducatifs remplissent une fonction double, à savoir : (1) les ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement du système éducatif ; (2) les ressources humaines qualifiées que le système éducatif doit mettre à la disposition de la société.

Cela dit, pour des raisons pratiques, ce chapitre ne traite que du premier point, c'est-à-dire des ressources humaines dont a besoin un système éducatif. En ce qui concerne les ressources humaines qui sont le produit de tout système éducatif, il en a déjà été question au *chapitre 2* à propos de la planification stratégique⁹. Ce chapitre sera donc centré sur les fonctions essentielles relatives à la planification et à la gestion des ressources humaines que les ministères de l'Éducation doivent être capables de remplir pour assurer le bon fonctionnement du système.

L'éducation est un droit humain et dans de nombreux pays elle est obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Les besoins qui doivent être satisfaits jusqu'à cet âge ne posent guère problème. Toutes les sociétés ont besoin de citoyens responsables qui sachent lire, écrire et compter. C'est généralement à partir de l'âge de 16 ans que le profil des diplômés d'un système éducatif commence à poser problème. D'autre part, les systèmes éducatifs sont également des prestataires d'expertise dont l'économie et la société ne peuvent se passer. Parce que l'éducation est considérée comme

9. La planification stratégique devrait porter sur : (1) les modalités de développement d'un système éducatif en tenant compte des différents besoins de la société et des ressources humaines et financières disponibles ; (2) les fonctions de dialogue – ministères des Finances, de l'Éducation, du Travail, de la Planification, etc. – qui permettraient de mieux appréhender les divers besoins de la société.

un droit, le système éducatif doit planifier l'intégration en son sein de tous les enfants en âge d'être scolarisés.

De façon générale, la planification de l'éducation est plutôt axée sur les moyens au cours des premières années (jardin d'enfants, enseignement primaire) et plutôt orientée par les résultats pour les niveaux ultérieurs (enseignement supérieur). Par exemple, la planification de l'enseignement primaire et de l'enseignement général secondaire est plus ou moins limitée à des moyens à mettre en œuvre (dès lors que l'éducation est un droit humain) tandis que l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) et l'enseignement supérieur doivent tenir compte de considérations extrinsèques (ingénieurs, médecins et techniciens¹⁰).

La fonction ressources humaines varie en fonction de l'importance relative du secteur public dans le système éducatif. Lorsque la grande majorité des établissements scolaires sont publics, le ministère de l'Éducation prend généralement en charge tout ce qui a trait aux ressources humaines (recrutement des enseignants, projection, déploiement, formation, gestion, etc.). Cela dit, dans certains pays comme le Liban, la République démocratique du Congo et Haïti, le secteur privé en est arrivé à prendre en charge jusqu'à 90 % du système éducatif. De ce fait, le ministère est appelé à remplir de nouvelles fonctions proactives, notamment en ce qui concerne la législation, les cadres normatifs, la supervision, l'inspection et le suivi. Par conséquent, la manière de prendre en charge les ressources humaines n'est pas uniforme mais dépend des divers rôles que joue le ministère de l'Éducation.

Après cet aperçu qui vise à donner une idée générale des questions auxquelles doivent répondre les systèmes éducatifs en matière de planification et de gestion des ressources humaines dans ce secteur, le présent chapitre sera l'occasion de passer en revue : (i) le rôle et les fonctions essentielles des ministères de l'Éducation envisagés sous l'angle des ressources humaines ; (ii) les types de défis auxquels ils sont confrontés dans la planification et la gestion des ressources humaines ; (iii) les types de capacités qu'il convient de renforcer pour relever ces défis ; (iv) les outils et les méthodologies disponibles pour développer les capacités requises ; (v) les ressources disponibles à cette fin ; (vi) où trouver des informations complémentaires sur les outils et méthodologies permettant

10. Au-delà de l'enseignement primaire, il faut planifier des profils différenciés en tenant compte des besoins du marché du travail (et selon qu'il est orienté vers le secteur des services ou celui de la production). Cet aspect a été brièvement abordé au *chapitre 2* à propos de la planification stratégique.

de renforcer les capacités en planification et gestion des politiques éducatives (RC/PGP).

5.2 Problèmes nécessitant une PGP

Cette section examine les différents types de fonctions de gestion et de planification des systèmes éducatifs et traite plus particulièrement des fonctions centrales de planification et de gestion des ministères de l'Éducation. Il y sera ensuite question de l'identification des principaux facteurs (la démographie et les statistiques, notamment) qui jouent un rôle dans l'analyse, la planification et la gestion des ressources humaines. L'exposé s'achèvera par un bref débat autour des enjeux et contraintes de la planification et de la gestion des ressources humaines.

Les deux catégories de fonctions de gestion

Pour fonctionner de manière efficace, tout système éducatif doit s'acquitter de deux fonctions de gestion : développer la profession enseignante et assurer la gestion du système proprement dit. La planification et la gestion des ressources humaines dans le secteur de l'éducation devraient prendre en compte ces deux fonctions essentielles.

(a) Planification et gestion des enseignants

Dans le domaine de l'éducation, il y a des apprenants qui « vont à l'école ». En effet, le processus d'apprentissage ne peut se dérouler sans la présence d'intermédiaires. Il y a donc une relation très étroite entre les enseignants et les élèves, tout d'abord d'un point de vue quantitatif, mais aussi en termes de qualité. L'augmentation du nombre des étudiants induit un accroissement parallèle du nombre des personnels enseignants, des gestionnaires et des assistants. De la même façon, toute amélioration de la qualité de l'éducation exige une optimisation du rapport enseignants/étudiants.

La planification et la gestion des enseignants – mais aussi de tous ceux qui sont impliqués dans la gestion du système éducatif, tels que les chefs d'établissement (écoles, collèges, lycées, directeurs régionaux) et les assistants (bibliothécaires, chargés de travaux pratiques) – est une opération complexe et à grande échelle. Dans de nombreux pays, plus de 90 % du budget opérationnel du secteur de l'éducation (c'est-à-dire le budget qui couvre les dépenses de fonctionnement) est consacré à la rémunération des enseignants.

Il est impossible de s'intéresser aux élèves/diplômés et aux établissements scolaires sans évoquer aussi les enseignants, les chefs d'établissement, les chargés de travaux pratiques, voire les chauffeurs et les agents d'entretien. Leur rémunération représente une charge financière qui croît avec le nombre d'élèves et avec la qualité du personnel enseignant (notamment avec l'augmentation du nombre de chargés de travaux pratiques, de bibliothécaires, de travailleurs psychosociaux, d'infirmières, etc.).

La fonction d'enseignement et d'apprentissage exige la planification et la gestion des paramètres suivants :

- Recrutement des enseignants.
- Déploiement des enseignants, notamment mutations et promotions.
- Déroulement des carrières, formation en cours d'emploi.
- Rémunération et autres formes de protection et de prestations sociales.
- Contrats.
- Construction, maintenance et gestion des établissements scolaires.
- Fourniture des manuels scolaires et des autres supports pédagogiques.

De plus amples informations sur chacun de ces postes – qui concernent les fonctions de planification et de gestion des personnels enseignants – figurent dans la *section 5.3* consacrée aux besoins en matière de RC.

**(b) Planification et gestion d'autres professionnels de l'éducation
(planificateurs, gestionnaires, statisticiens, directeurs régionaux,
etc.)**

La planification et la gestion des ressources humaines (RH) concernent les personnels employés par le système éducatif tels que les décideurs, les responsables de la planification et de la gestion centralisées, les directeurs en poste aux niveaux régional et local ainsi que les chefs d'établissement, les personnels d'assistance et les enseignants. Il convient également de mentionner ici les inspecteurs, les conseillers d'orientation, les concepteurs/réviseurs des programmes scolaires, les auteurs de manuels, les éditeurs, les graphistes, etc.

En suivant les principes directeurs élaborés pour réaliser une analyse fonctionnelle des ministères de l'Éducation¹¹, il devrait être possible de passer en revue les principales fonctions/paramètres suivants afin de rendre plus efficaces et performantes les tâches essentielles de planification et de gestion confiées aux ministères de l'Éducation et, à terme, de renforcer les capacités des professionnels de l'éducation.

Missions et obligations des ministères de l'Éducation. La mission d'un ministère de l'Éducation consiste à organiser efficacement la mise à disposition du service d'éducation. Les attributions diverses d'un ministère de l'Éducation comprennent le financement du service (dans certains cas, cette mission peut être limitée à une proposition budgétaire formulée conjointement avec le ministère des Finances), la gestion des personnels, l'élaboration des politiques et l'organisation des examens et concours dans le système éducatif. Les RH constituent l'outil dont le ministère a besoin pour remplir sa mission et s'acquitter de ses obligations. Un contrôle fonctionnel doit permettre de vérifier : (1) si le ministère de l'Éducation maîtrise à la fois la politique générale et la pratique afin de remplir efficacement ses obligations ; (2) s'il y a des attributions en conflit ou qui font double emploi entre le ministère de l'Éducation et d'autres ministères d'exécution.

Relations entre les structures, les fonctions et les tâches d'un ministère de l'Éducation, notamment les fonctions de coordination et de suivi et d'évaluation. Un ministère de l'Éducation devrait comporter des structures (unités/secteurs propres à toute organisation, comme des départements), des fonctions (ensemble d'activités) et il devrait s'acquitter de tâches clairement décrites et présentées sous la forme d'un diagramme ou d'un schéma fonctionnel qui inclut un organigramme. Les relations entre ces structures sont ce qui fédère les RH et qui leur permet de fonctionner comme un mécanisme unique. En outre, il faut assurer une parfaite cohérence entre les structures, les fonctions et les tâches au sein du ministère de l'Éducation. Un contrôle permettrait de s'assurer : (1) que des fonctions clairement définies sont associées aux structures ; (2) que ces fonctions sont exercées au niveau approprié à l'intérieur d'une structure donnée.

Organisation et mobilisation de l'information au sein du ministère de l'Éducation pour des RH plus performantes. Les divers types

11. Sack R.; Saidi M. 1997. *Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères de l'Éducation.* Principes de planification de l'éducation n° 54. Paris : IIPÉ-UNESCO.

d'informations peuvent être classés par catégories en fonction de la période couverte : (1) informations au jour le jour ; (2) événements annuels (année scolaire) ; (3) décisions stratégiques et programmation à long terme, qui peuvent être scindées en communications informelles et formelles. Un contrôle fonctionnel permettra de déterminer comment l'information circule au sein du ministère de l'Éducation et comment ce dernier organise les flux pour produire une information de qualité. Des communications et une coordination efficaces pourraient s'appuyer essentiellement sur les procédures, règlements internes et réglementations (PRR) en vigueur au sein du ministère.

Système de gratification du ministère de l'Éducation en rapport avec sa dotation en personnels afin d'améliorer les performances des RH. De façon générale, les performances des personnels sont liées à des mécanismes de gratification de deux types (axés sur les performances ou axés sur les règles), qui peuvent coexister au sein d'un ministère de l'Éducation. Un audit permet d'étudier ces mécanismes de gratification en fonction de leurs caractéristiques et d'établir comment le ministère répartit les récompenses et les sanctions ; il permet aussi de vérifier le degré de transparence et la fluidité avec laquelle l'information et la communication circulent.

Rôle des procédures, règlements internes et réglementations (PRR) dans l'orientation des comportements individuels au sein de l'organisation, en vue d'améliorer les performances des RH. Les PRR peuvent se présenter sous la forme d'un ensemble complet (un livre, par exemple) ou peuvent résulter d'une combinaison de différentes sources, dont des recueils administratifs, des guides pratiques, des circulaires administratives ou autres, des décrets, des lois, etc. En principe, un ensemble PRR homogène et cohérent devrait avoir pour objet les comportements au sein du ministère de l'Éducation, envisagés principalement d'un point de vue administratif. Un audit fonctionnel permet de savoir : (1) s'il existe un manuel des PRR à jour ; (2) si les personnels sont informés de l'existence de ces normes et s'ils les suivent.

Principaux domaines d'analyse essentiels pour la planification et la gestion des ressources humaines

Dès qu'il s'agit de procéder à une analyse des ressources humaines, à leur planification, à l'examen des politiques les concernant, à leur formulation ou à la gestion des ressources humaines, il est indispensable de bien

collecter, analyser et traduire en résultats l'information et les données relatives à des paramètres tels que la démographie, les données statistiques sur l'éducation, l'aspect politique, la demande sociale ou l'amélioration de la qualité.

- **Démographie.** Cette rubrique mettra en évidence les grandes tendances de la population (explosion des naissances, vieillissement de la population) ainsi que sa structure (pyramide des âges). Lorsqu'il y a croissance de la population, le nombre d'élèves augmente ; il en résulte un besoin accru d'intermédiaires (c'est-à-dire d'enseignants, de directeurs, d'inspecteurs). Dans bon nombre de cas, les ressources humaines et financières sont limitées et la planification est en grande partie dictée par les capacités d'absorption de l'économie. La composante démographique doit aussi être prise en compte, particulièrement dans les pays en développement, où l'augmentation de la population et un indice de dépendance plus élevé sont toujours des préoccupations majeures. Un indice de dépendance élevé implique que les populations en âge de travailler – et l'économie dans son ensemble – ont à supporter un fardeau plus lourd puisqu'elles doivent prendre en charge à la fois les personnes âgées et les jeunes. Les systèmes éducatifs devraient surveiller la composante démographique et anticiper leurs besoins en formateurs (5-10 ans). Dans certains pays, il peut s'avérer nécessaire de réduire progressivement (ou de redéployer) certaines des ressources humaines en raison d'une baisse de la démographie.
- **Statistiques éducatives.** Elles fourniront aux responsables de la planification le nombre d'étudiants qui vont passer d'un niveau au suivant, leur permettant ainsi d'élaborer des modèles ou de faire des projections pour l'avenir. Au niveau institutionnel, la composante démographique exige le déploiement d'une puissante fonction statistique.
- **Politique.** La composante politique est le plus souvent formulée dans le texte des constitutions, dans les lois, les stratégies des pouvoirs publics, les plans de développement et de réduction de la pauvreté, etc. La composante politique permet aux spécialistes de la planification d'élaborer des programmes qui bénéficieront de l'appui des décideurs à tous les niveaux. Tous les aspects d'une politique qui concernent l'accès et la qualité de l'éducation ont une incidence sur la planification et la gestion des ressources humaines.
- **Demande sociale.** Les systèmes éducatifs devraient être attentifs au renforcement de la demande sociale : élévation du niveau de vie (ce qui implique pour les familles la possibilité de scolariser leurs enfants

pendant des périodes plus longues) ; adoption de lois interdisant le travail des enfants ; réduction du nombre des enfants non scolarisés, etc. Mais les systèmes éducatifs ne devraient pas se contenter d'attendre que la demande sociale en services éducatifs se fasse plus pressante : ils peuvent aussi développer des politiques qui visent à renforcer cette demande sociale.

- **Amélioration de la qualité**¹² (normes internationales, notamment les objectifs de l'EPT en matière d'égalité d'accès et de qualité et les Objectifs du Millénaire). Les systèmes éducatifs devraient constamment améliorer la qualité : réduction du taux d'abandon scolaire, meilleur taux d'encadrement enseignants/élèves, développement des fonctions d'appui (laboratoires et chargés de travaux pratiques, bibliothèques et bibliothécaires, soutien psychosocial, conseillers pédagogiques, etc.).

Enjeux et contraintes en matière de planification et de gestion des RH

Plusieurs études – dont celle réalisée par l'IPE¹³ – ont montré que les enjeux et les contraintes induits par la planification et la gestion des ressources humaines se situaient à plusieurs niveaux.

Les contextes sociopolitiques et culturels sont des facteurs déterminants qui ont une incidence significative sur la planification et la gestion des RH. Ces contraintes et ces défis – qui dépendent du contexte – sont fonction : (1) du degré de développement social et économique ; (2) du degré de démocratie et de stabilité/sécurité politique ; (3) des caractéristiques de la population, de son histoire ou de son passé colonial.

Les facteurs structurels et institutionnels ont également une incidence sur la planification et la gestion des ressources humaines. Les contraintes et les enjeux le plus courants sont associés : (1) aux réalités organisationnelles ; (2) au dynamisme et à l'implication de l'encadrement ; (3) aux cadres juridique et constitutionnel ; (4) au niveau de décentralisation ; (5) à la capacité d'évoluer pour accompagner les réformes de l'éducation.

Par exemple, l'aptitude institutionnelle à la gestion des ressources humaines au sein du ministère est un élément décisif pour la planification et la gestion des RH. Un taux de renouvellement important parmi les hauts

12. La demande sociale et l'amélioration de la qualité sont des fonctions qui dépendent davantage des instances gouvernementales (politiques).

13. Hite, S.J.; De Grauwe, A. 2009. *Capacity development in educational planning and management: Learning from successes and failures*. Paris : IPE-UNESCO.

fonctionnaires du ministère, qu'ils soient responsables de la politique ou de la gestion, représente un défi crucial dans la mesure où il peut avoir un impact négatif sur la coordination et la coopération indispensables entre le ministère et les institutions d'enseignement supérieur. La capacité d'organisation est nécessaire pour produire, traiter, analyser et actualiser à tous les niveaux les indicateurs essentiels pour le secteur de l'éducation, afin d'améliorer la qualité nécessaire au développement des ressources humaines, dans l'optique d'un RC en suivi et évaluation (S&E) à tous les niveaux. Apporter une réponse à ces questions relève davantage de la politique que de la planification, même si une forte composante planification est également en jeu.

5.3 Besoins en renforcement des capacités

Les besoins en RC dans le contexte des réformes du secteur public

Dans le droit fil de deux initiatives fortes (la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005 et les réformes de la gestion et de la gouvernance du secteur public, en cours de mise en œuvre dans de nombreux pays à revenus faibles et moyens à travers le monde), le RC est devenu une mission fondamentale pour les agences des Nations Unies, y compris l'UNESCO. Dans ce contexte, il est important d'évaluer les implications des réformes du secteur public et des programmes de coopération entre gouvernements et donateurs dans le domaine du RC, en particulier dans le secteur de l'éducation et de la formation. Plus précisément, il conviendra d'analyser de façon systématique les divers niveaux de capacités requises.

La planification et la gestion prospectives des ressources humaines, associées à des plans à court et à long termes, exigent un large éventail de capacités dans les domaines suivants, qui sont souvent étroitement liés : les compétences techniques doivent s'appuyer sur des capacités en gestion ; de solides mécanismes de coordination doivent être mis en place entre les niveaux central et régional où interviennent les autorités en charge de l'éducation ; il convient également de tenir compte des dimensions sociales et politiques de la planification, c'est-à-dire de penser les interventions dans des contextes institutionnels plus larges, notamment les cadres juridiques en vigueur dans un pays donné. Les besoins en RC peuvent être appréhendés à partir des niveaux suivants :

- (1) *Niveau institutionnel.* Renforcement de la capacité institutionnelle nécessaire au bon fonctionnement des institutions et organisations éducatives nationales, tels que les cadres politique et législatif relatifs aux ressources humaines et à la gestion. Ces cadres normatifs et juridiques intégreraient des règlements internes et des réglementations, à la fois écrits et non écrits, ainsi que des mécanismes de coordination.
- (2) *Niveau structurel.* Renforcement de la capacité structurelle au niveau des institutions éducatives, par la consolidation des fonctions et processus fondamentaux impliqués par la mise à disposition du service de l'éducation ; il s'agit ici de la planification et de la gestion des ressources au niveau central comme aux échelons décentralisés. Les missions, les rôles, les responsabilités, les structures des organisations et les mécanismes internes de coordination sont également des éléments essentiels.
- (3) *Niveau individuel.* Renforcement des capacités individuelles au sein des ministères de l'Éducation par la consolidation des savoir-faire, des compétences et des aptitudes techniques, mais aussi des profils des personnels, y compris les enseignants.

La *section 5.4* traitera plus en détail du cadre méthodologique et de l'approche pour évaluer les carences en capacités ainsi que les atouts en matière de planification et de gestion de l'éducation ; il s'agit en l'espèce de l'initiative CAPNAM, développée en commun par l'UNESCO et le PNUD pour la planification et la gestion de l'éducation.

Le RC au niveau institutionnel

Capacité à définir un cadre juridique : élaboration des règlements, des réglementations et des procédures pour une gestion des ressources humaines basée sur l'équité, la transparence et l'efficacité. Dans la mesure où cette initiative exige d'impliquer et de coordonner de nombreuses parties prenantes – comme les ministères des Affaires juridiques, du Travail et des Affaires sociales mais aussi des ministères de l'Éducation –, le rôle final des parties prenantes dans le système éducatif peut être limité à une participation à l'évaluation des carences et des atouts du cadre normatif en vigueur et de l'environnement. (L'initiative CAPNAM qui concerne les domaines de la planification et de la gestion du secteur éducatif pourrait orienter ce processus).

Le RC au niveau organisationnel

Pour pouvoir améliorer les capacités en matière de planification et de gestion des enseignants et des personnels du ministère de l'Éducation, il faut analyser de façon systématique les types de capacités recensés ci-après, et, si nécessaire, les renforcer chez les responsables de l'éducation.

Aptitude au diagnostic des questions et problèmes posés par les ressources humaines et, notamment, capacité à planifier le plus juste équilibre possible entre l'offre et la demande d'enseignants. Pour assurer l'efficacité et le bon fonctionnement d'un système éducatif, il faut, en ce qui concerne les enseignants, disposer des capacités appropriées pour la conception et la mise en œuvre de politiques de recrutement, de déploiement, de formation, de développement des carrières et d'évaluation de leurs performances et de leurs carrières.

Plus précisément, ces principaux domaines de la gestion des RH exigeraient les interventions suivantes en vue de renforcer les capacités :

- (1) *Gestion pertinente du personnel.* La planification des besoins réels en personnels enseignants et non enseignants est souvent une tâche délicate en raison de la diminution normale des effectifs, de la disponibilité et de la mobilisation des personnels, en particulier des enseignants. Cette difficulté est également due aux insuffisances des systèmes d'information utilisés et des carences dans les comportements/le style/la culture du management.
- (2) *Recrutement pérenne, rémunération, déploiement et plans de carrière des personnels.* Dans tous les systèmes éducatifs, les décideurs et les dirigeants sont confrontés à des choix difficiles. Alors qu'il leur est demandé de satisfaire à des besoins nouveaux du personnel – et notamment des hausses de rémunération –, ils doivent en même temps prendre en considération les contraintes financières et celles qui touchent aux ressources humaines.
- (3) *Système approprié de suivi et d'information.* Dans de nombreux cas, de graves lacunes sont constatées dans les systèmes de suivi et d'information relatifs aux enseignants et aux postes qu'ils occupent, qui compliquent la planification et l'affectation précises des enseignants ainsi que la prise de décisions de gestion adéquates et transparentes.
- (4) *Règles et structures organisationnelles adéquates.* Des réglementations et des procédures cohérentes, actualisées et correctement appliquées

ainsi que des codes de conduite unanimement acceptés peuvent grandement faciliter la prise de décisions rationnelles en matière de gestion des personnels et leur acceptation. (Source : IPE-UNESCO. 2009. *Planification et gestion des ressources humaines*. Cours spécialisé n° EPM 312.)

Capacités en matière d'élaboration et de gestion des données : création de bases de données et de systèmes d'information

Un système d'information amélioré (base de connaissances)

Ce système devrait contribuer à un diagnostic plus précis de la situation à un moment donné et faciliter des prévisions plus fiables. Les données relatives à l'emploi/à la situation des personnels au sein des ministères de l'Éducation, à l'importance des formations et à leurs caractéristiques, sont indispensables. À partir d'évaluations qualitatives et quantitatives, la base de connaissances mobilise des capacités dans les domaines de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la présentation des données. Le flux d'information devrait circuler depuis le niveau le plus bas (la région, par exemple) jusqu'au niveau central le plus élevé (le ministère de l'Éducation). Il est également nécessaire d'harmoniser les modalités de collecte des données à des fins de comparaison. Des capacités sont également indispensables pour traduire ces résultats en politique de développement.

Aptitude à construire des modèles de simulation

Un modèle de simulation en planification et gestion des ressources humaines est une « représentation simplifiée de la réalité, une combinaison dynamique des éléments les plus pertinents qui sont nécessaires à la description de cette réalité » (Source : IPE-UNESCO. 2009. *Planification et gestion des ressources humaines*. Cours spécialisé n° EPM 312.)

Les techniques de projection et les modèles de simulation sont au cœur de la planification de l'éducation dans la mesure où ils contribuent à convertir les objectifs d'une politique en cibles spécifiques qui peuvent être exprimés en termes quantitatifs. Le développement d'aptitudes à construire des modèles de simulation devrait permettre de mieux évaluer les besoins au niveau de la mise en œuvre, puis de les traduire/quantifier en termes de ressources financières requises par rapport aux ressources humaines, notamment en ce qui concerne les enseignants. En fin de compte, il s'agit d'outils indispensables au dialogue politique et à la formulation de stratégies éducatives. Consacré à la planification et à la gestion des

ressources financières, le *chapitre 6* contient des informations complémentaires sur les questions soulevées par les modèles de simulation.

Création d'indicateurs RH pour le suivi et l'évaluation

« Un indicateur est un élément d'information matérialisé par des chiffres mais qui ne documente qu'en partie un phénomène globalement complexe (une activité, une situation, etc.). Il s'agit le plus souvent de données présentées sous forme synthétique pour donner des informations sur l'évolution, l'aboutissement ou l'état d'une situation. » (*Source* : IPE-UNESCO. 2009. *Planification et gestion des ressources humaines*. Cours spécialisé n° EPM 312.)

La création d'indicateurs spécifiques, mesurables, réalistes, pertinents et temporels (indicateurs SMART en anglais) pourrait faciliter l'élaboration d'outils d'analyse adaptés à la planification et à la gestion des ressources humaines. Il y a d'importantes conditions préalables dont il faut tenir compte dans la production de tels indicateurs. Les critères techniques et politiques peuvent être définis comme ceux qui revêtent la plus grande importance en ce qui concerne l'élaboration et le développement ultérieurs d'un ensemble d'indicateurs. Ces derniers peuvent être regroupés en deux catégories : (1) les indicateurs statiques qui se rapportent aux données brutes relatives à une situation analysée à un moment donné (nombre d'agents dans une catégorie spécifique, nombres de postes vacants, nombre de remplaçants, budget alloué à la formation, nombre d'heures travaillées, etc.) ; (2) les indicateurs dynamiques qui reflètent les évolutions de certains paramètres propres au processus de gestion des ressources humaines (taux de croissance du personnel, taux de rotation des personnels, taux d'absentéisme, pourcentage d'agents formés, rythme des promotions, etc.).

Ces indicateurs peuvent également être regroupés par grandes sous-fonctions dans le cadre de la gestion des RH pour permettre l'élaboration de divers diagrammes de tendances : (1) recrutement ; (2) affectation ; (3) mutations ; (4) formation ; (5) suivi de l'utilisation des enseignants (*Source* : IPE-UNESCO. 2009. *Planification et gestion des ressources humaines*. Cours spécialisé n° EPM 312.)

Des critères techniques devraient permettre d'insister sur l'importance d'indicateurs pertinents pour la fixation des objectifs. La disponibilité des données est un autre critère technique à prendre en considération. Il faut non seulement disposer de données, mais ces dernières doivent être

correctes. Existe-t-il des données de référence ? Ou bien dispose-t-on d'indicateurs tirés du modèle de simulation ? Définir correctement des objectifs nécessite beaucoup de temps et leur mesure est onéreuse.

Dans un pays donné, la disponibilité des données dépend également beaucoup des capacités institutionnelles et structurelles des ministères d'exécution, notamment le ministère de l'Éducation, l'Institut central de la statistique et le ministère de la Planification. Des capacités renforcées en suivi et évaluation sont également indispensables à tous les niveaux pour générer, traiter, analyser et actualiser les principaux indicateurs en matière d'éducation, dont la maîtrise conditionne l'amélioration de la qualité nécessaire au développement de ressources humaines axées sur les résultats.

Capacité à réaliser un contrôle de gestion et un audit fonctionnel au sein des ministères de l'Éducation

Le contrôle de gestion – appelé aussi « analyse fonctionnelle » – s'adresse à différents types de réformes structurelles dont font partie l'analyse organisationnelle, la réforme des ministères de l'Éducation, le contrôle d'institutions éducatives spécifiques, mais aussi la bonne gestion des ressources humaines et financières. Le contrôle de gestion analyse, parmi les responsables du secteur éducatif, les capacités institutionnelles et les comportements structurels en matière de gestion des RH.

Au sein du ministère de l'Éducation, l'analyse fonctionnelle peut porter sur la clarté de la définition des fonctions du personnel du ministère, sur les cadres normatifs en vigueur et sur les techniques de gestion mises en œuvre, notamment en ce qui concerne la gestion du risque et les mécanismes de responsabilisation.

De ce fait, les résultats escomptés d'une analyse fonctionnelle doivent permettre, à terme, d'observer les changements survenus dans les performances de l'institution, son adaptabilité, la transparence de son fonctionnement et le dynamisme de son encadrement dans un certain nombre de domaines, tels que l'élaboration d'une vision d'ensemble, la formulation d'une politique, la mise en œuvre d'un plan, le suivi et l'évaluation au sein de l'organisation.

Le RC au niveau individuel

Valorisation et formation des enseignants. Parce qu'elle est étroitement dépendante des capacités du niveau structurel, la notion de

valorisation de l'enseignant – qui met en jeu différents types de formations (à la fois en cours de carrière et avant l'affectation à un poste) et la formation permanente – a un effet moteur sur la motivation des enseignants. Il est donc essentiel d'analyser de façon systématique les plans de formation, individuels et collectifs, existants et d'en tirer une vision commune afin de faciliter l'actualisation permanente des qualifications des enseignants et leur professionnalisation.

Outre les enseignants, la **valorisation individuelle des agents du ministère de l'Éducation** joue également un rôle décisif pour optimiser la façon dont les responsables de l'éducation s'acquittent de leurs missions. Le cadre d'évaluation des besoins en capacités dont il vient d'être question devrait faciliter l'identification des besoins individuels des agents du ministère de l'Éducation en termes de compétences, de qualifications et autres évolutions de carrière, en fonction de leurs obligations professionnelles et des missions qui leur sont confiées (profils de postes).

5.4 Outils et méthodologies disponibles

Outils et méthodologies institutionnels pour la planification et la gestion des RH

Encadré 8. Une véritable méthodologie prospective de la gestion des RH

L'IPE préconise une approche systématique et professionnelle de la gestion des ressources humaines dans le domaine de l'éducation, qu'il considère déterminante pour le succès de tout système éducatif. Les pays doivent concevoir des mécanismes qui leur permettent de développer et de mettre en œuvre une approche globale, prospective et originale de la gestion des RH dans le secteur de l'éducation. Il convient également de prêter attention aux activités de gestion au jour le jour qui sont encore caractérisées par des retards, un défaut de transparence, le favoritisme, etc. et qui sont donc une source majeure d'insatisfaction et de démotivation des enseignants.

Toute tentative pour améliorer la gestion des personnels enseignants doit commencer par un diagnostic précis des principaux problèmes auxquels un pays est actuellement confronté dans ce domaine. Certains de ces problèmes imposent le choix de nouvelles politiques de gestion, notamment en ce qui concerne la formation, le déroulement des carrières ou l'utilisation des enseignants et des autres personnels.

Par ailleurs et de façon générale, il faut aussi améliorer les outils techniques (systèmes d'information, planification prospective, etc.), les relations sociales (structures et

procédures de participation des syndicats du personnel) et l'organisation (création d'un département « gestion des RH » investi de responsabilités étendues, délégation de tâches aux niveaux régional et local, davantage de mécanismes de consultation et de participation, etc.) qui sous-tendent la gestion des enseignants.

La méthodologie de l'IPE prend en compte ces divers aspects de la gestion des RH (stratégique, technique et organisationnel) appliquée aux enseignants.

Cette méthodologie comporte trois composantes fondamentales :

- Principales questions et politiques actuelles en matière de RH et de gestion des enseignants.
- Outils nécessaires à l'optimisation de la gestion des RH.
- Relations sociales et aspects structurels de la gestion des enseignants.

Source: IPE (www.iiep.unesco.org/capacity-development/training/courses-at-iiep/specialized-courses.html)

Encadré 9. Projections et simulations : outils pour un dialogue politique et pour la formulation de stratégies éducatives

Les techniques de projection et les modèles de simulation sont au cœur de la planification de l'éducation dans la mesure où ils permettent de convertir les objectifs à atteindre en cibles qui peuvent être exprimées en termes quantitatifs. Ces techniques et ces modèles permettent d'évaluer ce que requiert leur mise en œuvre et rendent possible la traduction de ces missions en calculs des ressources financières ou matérielles requises, notamment les établissements scolaires ou les personnels. Il s'agit d'outils nécessaires au dialogue politique et à la formulation de stratégies éducatives.

Source: IPE (www.iiep.unesco.org/capacity-development/training/courses-at-iiep/specialized-courses.html)

Outils de diagnostic et méthodologies pour la planification et la gestion des ressources humaines

Trousse à outils/cadre analytique TTISSA

Fournisseur : UNESCO/ED

Le principal objectif de l'*Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne* (TTISSA) consiste à aider les pays de l'Afrique subsaharienne à développer des politiques enseignantes dans le contexte de l'EPT. Le développement sans précédent de la scolarisation en Afrique depuis 2000 oblige les pays concernés à relever des défis considérables

en matière de politiques enseignantes : recrutement, formation, rémunération, statut, gestion, dialogue social, etc. L'absence d'une vision holistique et partagée de la question de l'enseignement fait obstacle à l'émergence de nouvelles politiques enseignantes susceptibles de répondre aux multiples défis de l'EPT.

Le *Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante*, élaboré par l'UNESCO, vient combler ce vide. Grâce à des approches à la fois quantitatives et qualitatives, il permet aux parties prenantes d'analyser la façon dont le système éducatif d'un pays réagit à l'éventail complet des questions relatives aux enseignants – depuis le cadre général dans lequel ils travaillent jusqu'à leur formation, leurs conditions de vie et leur gestion, sans oublier le contexte social et professionnel dans lequel ils interviennent – et de prendre des mesures pour relever les défis recensés. Ce guide a été élaboré grâce à une approche participative, axée sur le travail de terrain et testée au Bénin et en Ouganda, avant d'être validée par un groupe consultatif dont faisaient partie des délégués nationaux et des partenaires du développement. Ce mode d'élaboration explique le vif intérêt suscité par ce guide. Grâce à cet outil, l'UNESCO appuie désormais les analyses de la question enseignante à l'échelon national. Ces analyses sont confiées à des équipes nationales et se déroulent dans un contexte de dialogue et d'échange d'informations. Ces équipes regroupent des personnels techniques des ministères et départements concernés, notamment les ministères de l'Éducation, des Finances et les instances administratives de l'État, ainsi que des membres d'organisations issues de la société civile tels que les syndicats d'enseignants. C'est en faisant converger vers un objectif commun tous les intervenants concernés que les capacités requises pourront être renforcées et le consensus atteint.

(Source: Site Web UNESCO/BREDA et <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf>)

Cadre CAPNAM pour la planification et la gestion de l'éducation

(Méthodologie d'évaluation des besoins en capacités en planification et gestion de l'éducation, CAPNAM)

Fournisseur : UNESCO/ED

Élaboré conjointement par l'UNESCO et le PNUD, le cadre CAPNAM est, pour l'essentiel, un guide conçu pour évaluer les besoins en capacités en planification et en gestion de l'éducation ; il permet de combler les lacunes et de recenser les atouts dans les cinq grands domaines d'une politique de l'éducation (planification et gestion des RH, planification

stratégique, planification financière, gouvernance et environnement d'apprentissage), ainsi que dans les fonctions essentielles de la planification et de la gestion (implication des parties prenantes, évaluation des situations, fixation des mandats, formulation des politiques et élaboration des budgets, mise en œuvre et S&E) ; enfin, il permet d'aborder quatre niveaux de capacités différents : institutions, organisations, individus et base de connaissances. À terme, cette méthodologie devrait également permettre de développer et de lancer des programmes nationaux de RC dans les domaines de la planification et de la gestion de l'éducation. À partir d'une évaluation exhaustive et systématique des atouts et des besoins en capacités, ce cadre méthodologique vise à développer l'aptitude des gouvernements et institutions des niveaux national et infranational à élaborer des plans et des programmes de renforcement de leurs capacités nationales. Ces plans et programmes devraient être accompagnés par un ensemble de recommandations politiques applicables au secteur de l'éducation – dans le cadre plus général des réformes du secteur public – qui implique les parties prenantes concernées, notamment les organismes donateurs, les pouvoirs publics et la société civile.

Forces et faiblesses des outils et méthodologies disponibles

En ce qui concerne les données et les systèmes d'information, plusieurs expériences montrent que les données sont souvent trop volumineuses ou trop techniques et qu'elles sont plus accessibles aux statisticiens qu'aux praticiens des politiques éducatives et des programmes d'appui à l'éducation. Les analyses à la fois qualitatives (entretiens en tête à tête ou semi-structurés, groupes de discussion) et quantitatives (sondages, questionnaires) jouent un rôle important pour faire un diagnostic de la situation à un moment donné et pour fournir des prévisions plus fiables quant à son évolution. Les deux méthodologies se complètent et ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Il faut tenir compte de cet aspect, et faire en sorte de ne pas surcharger le personnel du ministère en lui confiant des missions supplémentaires de développement, de contrôle et de mesure d'indicateurs.

Pour les pays en développement, la réalisation d'enquêtes et d'études peut s'avérer onéreuse, demander beaucoup de temps et peut devenir un problème. Dans certains cas, la diffusion des résultats peut être un sujet particulièrement sensible, dans la mesure où ils peuvent révéler certaines

conclusions qui ne véhiculent pas nécessairement une image positive du fonctionnement du système éducatif dans le pays considéré.

Il est important de veiller à la qualité des modalités de transfert des compétences techniques et de la connaissance lorsque l'appui technique est assuré par un concours extérieur, notamment lors de la réalisation des enquêtes/études ou lorsqu'il s'agit de mettre sur pied des observatoires de la formation et de l'emploi. Lorsqu'il est assuré par des agences extérieures, l'appui technique devrait insister sur les aspects méthodologiques et ne pas proposer une version prête à l'emploi d'un projet de RC, afin de pérenniser le processus et de favoriser son développement ultérieur dans le pays considéré.

Pour conclure cette section, il peut s'avérer utile de recenser certains exemples d'orientations stratégiques qui méritent plus ample considération au vu des programmes et activités de RC dans le domaine de la planification et de la gestion des RH au niveau national. Dans le droit fil des méthodologies disponibles et des outils dont il a été question dans la *section 5.4* et des leçons tirées de la planification et de la gestion prospectives des RH, les domaines suivants pourraient faire l'objet d'interventions stratégiques de nature à renforcer le potentiel des plans et programmes de coopération de l'UNESCO avec les ministères de l'Éducation et les principaux acteurs nationaux, mais aussi avec les partenaires du développement à l'échelon du pays :

- Examen des politiques relatives à l'offre et à la demande d'enseignants et d'agents du ministère de l'Éducation. Il s'agit d'analyser systématiquement les politiques et les pratiques en vigueur à propos des enseignants et des agents du ministère de l'Éducation, d'identifier les carences par rapport aux objectifs fixés et de proposer un ensemble de recommandations de politiques pour l'avenir.
- Analyse/développement des politiques/stratégies dans le domaine de la formation des enseignants (avant leur affectation à un poste et en cours de carrière). Il s'agit d'analyser systématiquement les politiques et les stratégies en vigueur et de développer des politiques/stratégies de formation des enseignants à la fois globales et pérennes.
- Renforcement des capacités en matière d'analyse des politiques de développement des ressources humaines. Ce domaine est étroitement lié aux points précédents : il consiste à examiner et analyser dans le détail les buts, objectifs et priorités d'une politique ainsi que les stratégies correspondantes, à partir d'un ensemble de points de vue/principes analytiques (sans oublier les ressources financières et

humaines et les structures de gestion) et à identifier les carences de cette politique en matière de développement des RH.

- Renforcement des capacités requises pour le développement des indicateurs RH, leur analyse et leur gestion. Il s'agit ici de renforcer les capacités relatives à la collecte, l'analyse, le traitement, la gestion et le contrôle des données.

5.5 Sources des offres/appuis en faveur du RC

Planification et gestion prospectives des ressources humaines

IIEP-UNESCO

Des informations plus détaillées peuvent être consultées sur le site : www.iiep.unesco.org

L'IIEP propose plusieurs modules (notamment Diagnostic du secteur éducatif ; Stratégies éducatives et options politiques ; Projections et simulations ; Planification et gestion des ressources humaines) qui traitent des aspects fondamentaux et des principes de base de la planification et de la gestion des RH. Ces modules sont proposés dans le cadre de séminaires courts et longs dont, notamment :

- *Cours spécialisé sur la planification et la gestion des ressources humaines.* D'une durée de deux semaines, ce cours, proposé par l'IIEP, est organisé tous les ans, généralement en février-mars, au siège de l'IIEP, à Paris (France).
- *Cours à distance sur la planification du secteur de l'éducation.* D'une durée de 12 mois, ce cours à distance est proposé par l'IIEP en coopération avec des instituts de formation nationaux.
- *Programme de formation approfondie en planification et gestion de l'éducation.* D'une durée de neuf mois, ce programme, proposé par l'IIEP, est organisé tous les ans, de septembre à juin, au siège de l'IIEP, à Paris (France). L'enseignement est dispensé en anglais et en français.
- *Cours régional de formation (RTC) et Cours de planification du secteur de l'éducation (ESP).* Le RTC est un cours d'une durée de trois mois proposé en espagnol à Buenos Aires (Argentine) ; l'ESP est un cours à distance d'une durée d'un an.
- *Analyse sectorielle et gestion des systèmes éducatifs (ASGSE).* Il s'agit d'une formation à distance proposée par le Pôle de Dakar (des

informations plus détaillées peuvent être consultées sur le site : www.poledakar.org).

Analyse fonctionnelle et structurelle/institutionnelle à l'intention des ministères de l'Éducation

EuropeAid. 2005. *Analyse institutionnelle et développement des capacités – Pourquoi et comment ?* Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.

Radi, M.; Chang, G.C. 2005. *Capacité de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation : cas du Niger*. Politiques et stratégies d'éducation : 9. Paris : UNESCO.

Sack, R.; Saidi, M. 1997. *Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères de l'Éducation*. Principes de planification de l'éducation n° 54. Paris : IPE-UNESCO.

Valorisation des personnels enseignants

Schulle, J.; Dembélé, M. 2007. *Former les enseignants : politiques et pratiques*. Principes de planification de l'éducation n° 84. Paris : IPE-UNESCO.

La trousse à outils et le cadre analytique TTISSA sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf>

Enquêtes/études de suivi des diplômés

Des informations plus détaillées peuvent être consultées sur le site de la Banque mondiale (www.worldbank.org) et sur celui de l'IPE (www.iiep.unesco.org).

5.6 Autres références bibliographiques

Andrabi, Tahir; Das, Jishnu; Khwaja, Asim Ijaz. 2011. *Students today, teachers tomorrow? Identifying constraints on the provision of education* (Policy research working paper series WPS, No. 5674). 48 p.

www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2011/06/02/000158349_20110602163805/Rendered/PDF/WPS5674.pdf

- Annual Commonwealth Teacher Research Symposium. 5. Bloemfontein, *Afrique du Sud*, 23-25 mars. 2010. Ochs, Kimberly; Degazon Johnson, Roli; Keevy, James. 2011. *Enhancing teacher professionalism and status: promoting recognition, registration and standards*. 64 p. www.thecommonwealth.org/files/234058/FileName/Enhancing_Teacher_Professionalism_and_Status.pdf
- Bennell, P. ; Akyeampong, Kwame. 2007. *Teacher motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia* (Researching the issues, No. 071). xii-92 p. www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/policystrategy/researchingtheissuesno71.pdf
- Cooper, J.M. ; Alvarado, A. 2006. *Preparation, recruitment, and retention of teachers (Education Policy Series, N°005)*. 26 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001520/152023e.pdf>
- Global Campaign for Education (GCE). 2006. *Teachers for all: what governments and donors should do* (Policy brief). 74 p. www.vsointernational.org/Images/GCE_Teachers_For_All_tcm76-22710.pdf
- Göttelmann-Duret, G. ; Yekhlef, A. 2005. *Teacher management: a selected bibliography* (Management of teachers). 75 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001919/191949E.pdf>
- Goyal, S. ; Pandey, P. 2009. *Contract teachers*. 25 p. www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/01/11/000334955_20100111034349/Rendered/PDF/526330NWP0Cont10box345574B01PUBLIC1.pdf
- Mpokosa, C. ; Ndaruhutse, S. 2008. *Managing teachers: the centrality of teacher management to quality education: lessons from developing countries*. 69 p. www.vsointernational.org/Images/Managing_Teachers_tcm76-20998.pdf [www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/MT%20\(v4\).pdf](http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/MT%20(v4).pdf)
- Neuvième réunion du Groupe de haut niveau sur l'Éducation pour tous (EPT). Addis-Abeba, 23-25 février 2010. UNESCO. 2010. *Teacher attrition in Sub-Saharan Africa: the neglected dimension of the teacher supply challenge: a review of literature*. 74 p. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001881/188197e.pdf>

- Obanya, P. 2010. *Bringing back the teacher to the African school* (Fundamentals of Teacher Education Development, No. 001). 99 p.
<http://ptte.gov.ng/electronic%20version-pai-latest-publication%5B2%5D.pdf>
- OCDE. *Attracting, developing and retaining effective teachers* (site Web)
www.oecd.org/edu/teacherpolicy
- Rogers, F.H. ; Vegas, E. 2009. *No more cutting class? Reducing teacher absence and providing incentives for performance* (Policy research working paper WPS, No. 4847). 31 p.
www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/02/26/000158349_20090226142341/Rendered/PDF/WPS4847.pdf
- Schulle, J. ; Dembelé, M. 2007. *Former les enseignants : politiques et pratiques*. Principes de planification de l'éducation n° 84. 146 p.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150261e.pdf>
- Timperley, H. 2008. *Teacher professional learning and development* (Educational practices series, N°018). 31 p.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001791/179161e.pdf>
- UNESCO. 2005. *Les Institutions de formation des enseignants en Afrique sub-saharienne : pour un renforcement des capacités*. 224 p.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140665m.pdf>
- UNESCO. 2011. *TIC UNESCO : un référentiel de compétences pour les enseignants : version 2.0*. 21 p.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002134/213475e.pdf>
- UNESCO. Bureau de l'UNESCO à Bangkok et Bureau régional pour l'éducation en Asie. *On teacher education: Capacity development through teacher education in the Asia-Pacific region*:
www.unescobkk.org/education/teacher-education-and-training/about-teacher-education/
- UNESCO. Bureau de l'UNESCO à Bangkok et Bureau régional pour l'éducation en Afrique, BRED. 2010. *Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante*. 132 p.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001901/190129e.pdf>

VI. Planification et gestion des ressources financières

6.1 Introduction

L'accroissement des populations, un accès élargi, la diversification des structures, l'amélioration de la qualité et une prestation efficace des services éducatifs sont autant de facteurs qui requièrent la mobilisation et la gestion de ressources humaines, matérielles et financières considérables au profit de l'éducation. À cet égard, les pouvoirs publics ont un certain nombre de responsabilités : fixer les règles de financement du système ; négocier des partenariats avec les parties prenantes telles que les parents, les communautés ou les partenaires extérieurs ; mobiliser les ressources du pays et les gérer de façon optimale.

En ce qui concerne le cadre conceptuel dont traite la *Partie I*, les questions soulevées par le volet financier de la planification et de la gestion de l'éducation sont importantes pour apporter une réponse aux problèmes suivants : (i) planification de la politique stratégique après évaluation de la situation actuelle et des futurs besoins en ressources ou détermination du rôle des divers contributeurs ; (ii) décisions à prendre à propos des dotations budgétaires du secteur de l'éducation et à chaque sous-secteur et préparation du budget ; (iii) dotations budgétaires et gestion financière de l'ensemble du système.

Ce chapitre passe en revue les principales étapes de la planification et de la gestion dans lesquelles les questions financières jouent un rôle important ; il traite également des défis qu'elles impliquent du point de vue des capacités en planification et gestion des politiques éducatives (PGP). Il est important de comprendre que la nécessité de renforcer les capacités résulte avant tout de ces défis. Ce chapitre analyse : (i) ce que les ministères devraient être en mesure de réaliser ; (ii) les types de défis à relever en termes de PGP ; (iii) les types de capacités qu'il faut renforcer pour relever ces défis ; (iv) les outils et les méthodologies disponibles pour renforcer les capacités requises ; (v) les ressources susceptibles d'être affectées à cette fin ; (vi) auprès de quelles sources les EFOS peuvent trouver d'autres informations sur les outils et les méthodologies adaptés au renforcement des capacités en planification et gestion des politiques (RC/PGP).

6.2 Tâches et défis qui attendent la PGP dans la planification et la gestion des ressources financières

Les questions financières jouent un rôle crucial aux différentes étapes de la planification de l'éducation : diagnostic de la situation à un moment donné ; formulation de la politique ; élaboration du scénario et anticipation des besoins futurs ; affectation des ressources à l'intérieur du système éducatif et aux établissements scolaires ; suivi et évaluation des politiques mises en œuvre. Elles sont également à la base des discussions avec les partenaires extérieurs au moment d'ouvrir les négociations et de formaliser leur implication dans le secteur de l'éducation.

Les préoccupations financières diffèrent en fonction des niveaux de responsabilité en matière de gestion financière. Gérer des institutions autonomes – comme c'est souvent le cas dans l'enseignement supérieur – implique des responsabilités différentes et des processus de gestion distincts de ce que sera la gestion des ressources allouées à des institutions sous tutelle. De la même façon, les mécanismes financiers – et, par voie de conséquence, les processus de gestion – diffèrent selon le degré de décentralisation.

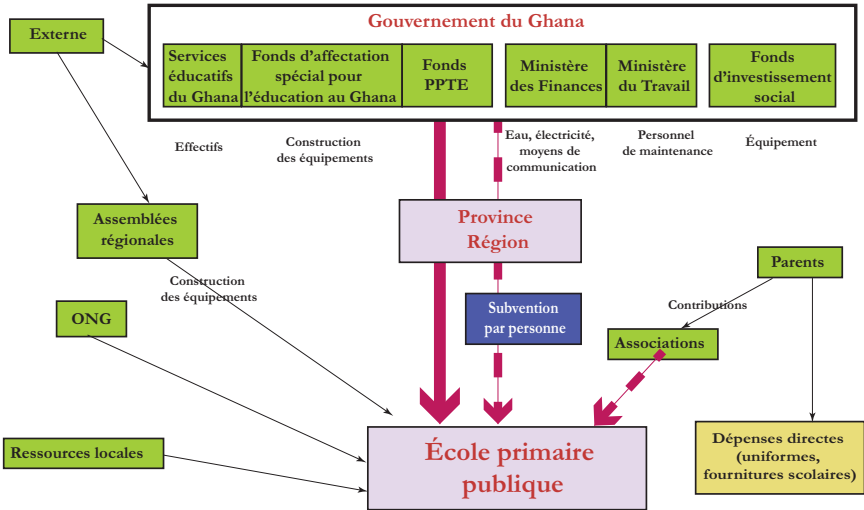
En ce qui concerne les considérations financières, les ministères de l'Éducation devraient avoir connaissance de l'ensemble des coûts liés à l'éducation, être en mesure d'élaborer des politiques de financement et d'anticiper les implications financières des objectifs du développement, faire le lien entre politique, planification et gestion et mieux utiliser les ressources (c'est à ce niveau que la mesure des performances constitue un véritable défi). Chacun de ces thèmes sera traité ultérieurement.

Connaître l'ensemble des coûts liés à l'éducation

L'information relative aux dépenses éducatives, au partage des frais entre les organismes de financement et aux coûts induits par les divers niveaux du système éducatif permet la prise de décisions éclairées pour la formulation des politiques qui visent à développer l'éducation, du double point de vue quantitatif et qualitatif, tout en maîtrisant ces coûts. Les systèmes d'information se sont améliorés au cours des dernières décennies ; de nouvelles technologies et les bases de données relationnelles permettent désormais la gestion et le traitement de très gros volumes de données. Pour autant, les améliorations de la qualité des données relatives aux dépenses – qui sont souvent limitées aux budgets des États – se sont avérées moins significatives.

L'élaboration de statistiques complètes sur le financement du système éducatif et sur les dépenses qu'il induit représente le point faible de nombreux systèmes d'information statistique sur le secteur éducatif. Cette insuffisance des données statistiques sur le financement et les dépenses du secteur de l'éducation est due à deux facteurs : (i) le financement souvent complexe des établissements scolaires dont les indispensables ressources peuvent provenir de différents partenaires ; (ii) la gestion financière qui peut être indépendante des institutions, en totalité ou en partie. L'exemple qui suit concerne le financement d'une école primaire publique au Ghana et illustre bien ce second facteur.

Figure 3. Mécanismes de financement d'une école primaire publique au Ghana



Analyser les budgets que les gouvernements allouent à l'éducation est certainement utile, mais cela ne suffit pas à fournir une représentation détaillée de l'effort global consenti par le pays pour l'éducation ni de l'ensemble des coûts induits aux différents niveaux de l'éducation. Dans les pays concernés par les études de l'IIPE, les pouvoirs publics prennent en charge entre 50 et 60 % de la dépense totale induite par le système éducatif. Les familles sont les deuxièmes intervenants dans ce financement et supportent près de 30 % du total des dépenses (dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne) et parfois même davantage (39 % en République dominicaine).

Le souci d'une représentation intégrée de l'ensemble des dépenses engagées pour l'éducation dans un pays n'est pas nouveau. Pour dépasser la simple estimation globale de la dépense privée et pour estimer au plus juste l'ensemble des coûts à chaque niveau et pour chaque type d'institution (publique ou privée), il est indispensable de faire appel à des méthodes et à des techniques spécifiques.

Élaborer des politiques de financement

Il s'agit d'un vaste sujet dans la mesure où il soulève de nombreuses questions complexes, telles que les sources de financement de l'éducation, le niveau des dépenses engagées en fonction du contexte et des politiques d'affectation des ressources, les options retenues en fonction des contraintes financières, les problèmes plus spécifiques du financement de l'enseignement supérieur et les politiques de l'État à propos de l'éducation autre que publique (privée).

Si l'État demeure la principale source d'où procèdent les dépenses d'éducation – plus particulièrement aux niveaux du primaire et de l'éducation de base où l'enseignement est obligatoire –, le rôle d'autres acteurs peut s'avérer important à d'autres niveaux, notamment l'éducation préscolaire, l'EFTP, l'enseignement supérieur, la formation des adultes et la formation permanente ou encore l'éducation non formelle. Le rôle de ces autres acteurs n'a pas été aussi intensément étudié, dans la mesure où ce type d'analyse exige des échantillons et des enquêtes spécifiques. Au nombre de ces acteurs importants figurent les parents et les communautés (par le biais des frais de scolarité et autres contributions en espèces et en nature pour ce qui concerne l'éducation préscolaire, primaire et secondaire), l'Église (établissements confessionnels), le secteur privé et l'industrie locale (le plus souvent pour l'EFTP et l'enseignement supérieur). Le rôle des donateurs étrangers, des différentes organisations internationales et des ONG ne cesse de croître aux divers niveaux de l'éducation. Dans le domaine éducatif, les partenariats public/privé sont une tendance prometteuse puisqu'ils permettent au monde de l'entreprise de suppléer aux ressources limitées des États.

Les gouvernements peuvent peser sur les modalités de partage du financement entre les différents contributeurs. Une tendance récente vise à supprimer les frais de scolarité payés par les parents au niveau de l'éducation de base et à les remplacer par des subventions d'étude individuelles. Ces politiques renversent la tendance passée caractéristique

des années 1980 et 1990 qui visait à mettre sur pied des mécanismes de participation aux frais.

Lorsque les taux de scolarisation nets sont élevés au niveau du primaire et du secondaire, ou lorsque la croissance démographique est lente (comme c'est le cas dans les pays développés), davantage d'attention est apportée à la qualité de l'éducation, ce qui exige également des ressources supplémentaires (formation et qualification des enseignants, manuels scolaires, conditions d'apprentissage). Il y a donc un choix délicat à faire entre la poursuite d'une expansion quantitative du système éducatif jusqu'aux niveaux les plus élevés (par exemple, en construisant davantage d'établissements secondaires) et l'investissement dans la qualité et l'amélioration des conditions d'apprentissage. Différentes options politiques sont possibles comme la réduction des coûts unitaires, l'optimisation du rapport coût/avantages, la redistribution des dépenses, le choix d'activités génératrices de ressources et l'accentuation des tendances à la décentralisation.

L'enseignement supérieur est connu pour être caractérisé par des retours individuels importants et il fait de plus en plus fréquemment l'objet d'une participation aux frais qu'il induit. Partout dans le monde, les frais de scolarité et d'autres droits ont fait leur apparition, ou ont été augmentés. L'aide financière accordée aux étudiants – par l'intermédiaire de bourses ou de prêts étudiants – est désormais considérée comme un moyen d'alléger la charge financière impliquée par l'enseignement supérieur dispensé aux jeunes susceptibles d'y avoir droit.

L'enseignement privé au sens large peut être considéré comme une possibilité qui vient compléter les efforts déployés par les gouvernements pour développer l'éducation. Ces établissements scolaires représentent un choix pour les apprenants ; ils répondent à la demande de familles prêtes à payer davantage pour bénéficier de la proximité de l'établissement et de meilleures conditions d'apprentissage et, en conséquence, ils tendent à soulager la pression exercée sur les écoles publiques. Leur développement pourrait également être le signe d'une dégradation de la qualité de l'enseignement public, qui devrait attirer l'attention des gouvernements.

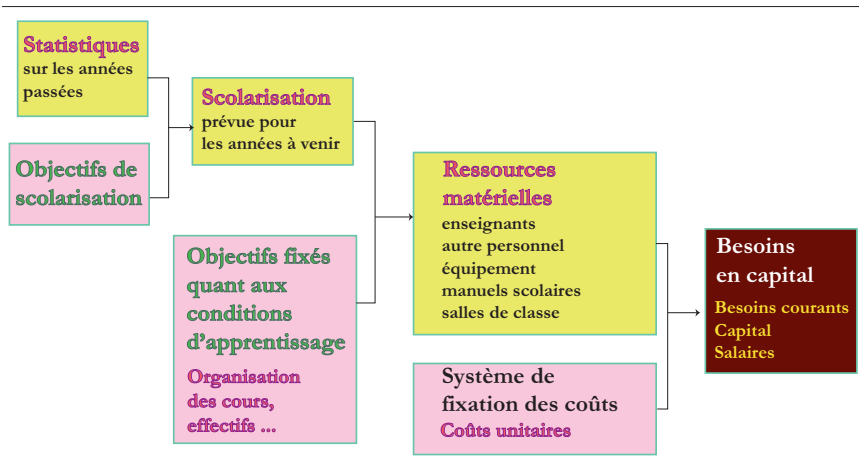
Anticiper les conséquences financières des objectifs de développement

L'élaboration de scénarios quantitatifs est un facteur particulièrement important du processus de planification de l'éducation puisqu'ils

permettent de décrire ce à quoi pourraient ressembler à l'avenir les systèmes éducatifs, en prenant en compte les objectifs de leur développement. Ils permettent aux responsables de la planification d'anticiper le nombre d'élèves susceptibles d'entrer dans le système éducatif ainsi que l'importance des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à leur prise en charge. Ces scénarios permettent d'analyser la faisabilité des objectifs fixés en quantifiant les ressources nécessaires et en les rapprochant des possibilités de financement qui sont fonction des perspectives économiques du pays.

Les scénarios quantitatifs devraient faire l'objet d'une ventilation détaillée pour chaque année d'exécution nécessaire à la réalisation des objectifs fixés pour l'avenir ; en outre, pour déterminer leur faisabilité financière, il conviendrait de mettre en parallèle les ressources requises et les perspectives macroéconomiques.

Figure 4. Méthodes d'anticipation des besoins en ressources d'un système éducatif



La prévision des ressources nécessaires repose sur la représentation d'un futur souhaitable. Il est donc indispensable de réfléchir différemment selon qu'il s'agit de perspectives à long ou moyen terme ou du futur immédiat.

- La planification à long terme s'appuie sur les cibles qu'il conviendrait d'atteindre, sur une approche volontariste et une vision optimiste de

l'avenir, même si elle doit également tenir compte des considérations économiques.

- La planification à moyen terme (de trois à cinq ans) devrait faire appel à une méthodologie plus réaliste et plus logique, et elle devrait évaluer divers scénarios éventuels.
- En ce qui concerne la planification et la gestion dans un futur plus immédiat, la méthodologie devrait être pragmatique et intégrer toutes les contraintes. La préparation d'un budget annuel devrait découler de ce cadre d'intervention.

Ces différents niveaux d'anticipation doivent être structurés de façon à inscrire toute action immédiate dans une perspective à plus long terme. Les cadres de dépense à moyen terme (CDMT) sont des outils qui permettent de cadrer les budgets annuels dans une perspective pluriannuelle et de les rapprocher avec une plus grande précision des objectifs de la planification.

Les CDMT constituent aussi un instrument qui peut faciliter une meilleure coordination avec les partenaires financiers, en particulier avec les agences de coopération, en permettant d'identifier les financements nécessaires pour atteindre les objectifs politiques convenus et de mettre en correspondance les besoins et les contributions nécessaires pour les satisfaire.

La nécessité d'un tel travail de projection ne concerne pas seulement la préparation des plans nationaux ou des cadres de dépense à l'échelon du pays. Cette tâche est également indispensable aux niveaux régional et local, où elle participe à la planification microéconomique et à la gestion des réseaux d'établissements scolaires. Ces projections se sont développées dans un passé récent, grâce à la diffusion des technologies de l'information et à l'utilisation intensive des tableurs. Il est donc possible maintenant d'automatiser des calculs fastidieux et de parvenir ainsi à la définition conceptuelle d'un modèle de simulation. Les différentes considérations qui précèdent s'inscrivent dans un temps long mais la technologie facilite leur mise en œuvre. En réalité, il s'agit probablement d'un domaine dans lequel des avancées ont déjà été constatées et de nombreux documents de planification sont désormais accompagnés de projections quantitatives. Pour autant, il faut toujours développer le savoir-faire et la culture des projections. Si les techniques et les outils sont bien connus, des efforts sont encore nécessaires pour renforcer la capacité des responsables de la planification à les utiliser, voire à élaborer leurs propres outils et à analyser

les résultats obtenus, en particulier dans leur rapport avec le potentiel de l'économie.

Définir la relation politique/planification-gestion

La plupart des pays disposent d'instruments de planification, que ce soit sous la forme d'un plan à cinq ou dix ans qui fixe les grandes lignes de l'action du pays ou de plusieurs plans révisables (le plus souvent triennaux) qui sont réexaminés chaque année, de « plans directeurs », de « cadres de politique économique » ou de simples prévisions, simulations ou analyses prévisionnelles. La teneur, le statut juridique et le caractère obligatoire ou non de ces instruments sont extrêmement variables ; certains font l'objet d'un vote du Parlement et acquièrent ainsi force de loi tandis que d'autres prennent la forme de rapports administratifs dont la valeur est purement indicative.

La programmation des investissements est généralement formalisée, en particulier dans les pays qui ont recours à un financement extérieur ; dans de nombreux pays en développement, le Programme d'investissements publics et le Programme d'investissements spéciaux sont deux exemples de ce type de programmation.

Ces documents peuvent mentionner les mesures prises en rapport avec plusieurs projets et préciser les parts respectives du financement externe et de l'effort national. Leur teneur les situe souvent très au-delà des limites fixées à des opérations d'investissement au sens strict et ils s'apparentent davantage à un plan de développement qui englobe les investissements, les formations, les études et la recherche.

Nombreux sont les obstacles à surmonter avant de parvenir à une coordination parfaite entre la planification pluriannuelle et les budgets annuels, un horizon idéal qui n'est jamais totalement atteint. Des différences dans la logique des deux processus, dans les acteurs impliqués, dans les procédures et même dans les habitudes administratives sont à l'origine de divergences et soulèvent des questions à propos des processus décisionnels impliqués par la planification et la programmation budgétaire.

La logique qui sous-tend à la fois les plans et les budgets est à la fois similaire et différente.

- Les plans matérialisent les politiques adoptées par les pouvoirs publics en vue du développement économique et social du pays. Ils projettent donc une image à moyen et long termes et ne procèdent

pas toujours à la quantification des implications financières, pas plus qu'ils ne précisent de façon systématique leurs sources de financement. Dans la mesure où elle est le reflet d'une politique ou d'une orientation choisie à dessein, la planification est souvent optimiste par rapport à la réalisation de ses objectifs et elle est souvent fonction d'hypothèses illusoires qui peuvent parfois entrer en conflit avec la réalité.

- Les budgets représentent une forme de planification opérationnelle à court terme qui s'étend sur une année. Ils reflètent également la politique choisie par les pouvoirs publics mais cette dernière doit être mise en regard de contraintes économiques et financières à court terme. De ce fait, les budgets sont nécessairement plus « réalistes ».

L'une des raisons qui peut expliquer d'éventuelles divergences entre les objectifs de la planification et les arbitrages budgétaires se trouve dans la différence entre les acteurs impliqués dans l'élaboration des plans et ceux qui ont en charge la préparation des budgets.

La préparation du budget est directement inspirée par le ministère des Finances. En Thaïlande, il existe un Bureau du budget – rattaché au cabinet du Premier ministre – qui a la responsabilité globale du budget et de sa coordination et qui négocie avec les ministères d'exécution. Le ministère des Finances procède à des échanges de vues avec les directeurs financiers des ministères d'exécution. Par conséquent, la préparation du budget est, dans une large mesure, l'affaire de spécialistes financiers, même si le choix de ces fonctionnaires reflète les choix politiques de leurs ministères.

Les plans sont souvent élaborés dans un contexte tout à fait différent, sous la responsabilité du ministère de la Planification ou d'une entité administrative de haut niveau (par exemple, la présidence de la République au Zimbabwe). Le ministère de la Planification procède à des échanges de vues avec les directions de la planification des divers ministères.

Chacune de ces procédures administratives comporte ses propres règles et pratiques. Un calendrier et une série d'opérations administratives sont programmés pour la préparation du budget et il est très fréquent que ce dernier ne fasse que reprendre les choix antérieurs.

Les **arbitrages budgétaires** sont le plus souvent dictés par les contraintes du contexte macroéconomique acceptées par les pouvoirs publics et, dans certains pays, ils font l'objet de négociations avec des partenaires financiers extérieurs. Les mesures qui accompagnent ces

contraintes macroéconomiques ont parfois des conséquences significatives en ce qui concerne la prise des décisions budgétaires. Elles peuvent fixer un plafond au nombre de fonctionnaires employés, geler le recrutement dans la fonction publique, limiter la masse salariale des fonctionnaires et fixer la dépense, soit en termes absolus soit en pourcentage du budget global.

Les arbitrages budgétaires rendus ou négociés par le ministère de l'Éducation sont en réalité dictés dans une large mesure par les choix des pouvoirs publics en matière de politique économique et n'ont généralement qu'un effet marginal sur le niveau et l'affectation des ressources budgétaires. Ce phénomène peut être encore plus marqué en raison du caractère routinier de la préparation du budget opérationnel.

L'amélioration de la coordination entre **planification et programmation budgétaire** dépend des échanges d'informations entre les parties concernées. Ce processus permet d'éviter les situations où les responsables du budget, qui ne se sentent aucunement concernés par les objectifs de la planification, considèrent les responsables de la planification comme de doux rêveurs, et où les responsables de la planification, inconscients des contraintes imposées par des ressources limitées, accusent les responsables du budget de ralentir le développement de l'éducation.

Dans la mesure où le budget est la manifestation de ce que sera l'action concrète des pouvoirs publics sur une période d'un an, il ne peut pas s'adapter parfaitement à un plan à plus long terme. Pour autant, les décisions prises lors de sa préparation doivent être inscrites dans une perspective pluriannuelle. Par ailleurs, tout plan doit être réaliste et doit anticiper les contraintes macroéconomiques.

Il convient de faire remarquer ici que, dans la préparation du budget des ministères « dépensiers » – comme c'est le cas pour le ministère de l'Éducation –, l'accent est surtout mis sur la dépense ; en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, elles sont prises en compte à hauteur d'un niveau jugé normal, tout comme les coûts engendrés par de nouvelles dépenses d'infrastructures.

La mise en œuvre du budget peut également être envisagée sous l'angle de l'**affectation des ressources au sein du système éducatif**. Les ressources recensées dans le budget du ministère de l'Éducation doivent, en principe, être utilisées au profit des établissements scolaires et des

autres institutions éducatives par les autorités administratives centrales et régionales en charge du fonctionnement du système.

Dans la plupart des pays, il n'y a pas de gestion de l'affectation des enseignants dans les établissements. Les enseignants déjà en poste sont affectés en tenant compte de mutations administratives tandis que les nouveaux arrivants rejoignent leur premier poste. La dépense que représente le traitement « suit » le lieu d'affectation géographique de l'agent. Il n'y a aucune discordance entre le poste, l'imputation budgétaire qui lui correspond et l'agent affecté à ce poste.

La préparation, la gestion et le suivi des financements externes représentent un autre domaine qui exige des connaissances et des techniques particulières. Dans ce domaine, les ministères ordinaires doivent reprendre à leur compte des activités précédemment gérées par des unités de gestion de projet autonomes. Le RC/PGP de l'aide extérieure constitue donc une forme de développement des capacités dans ce secteur et s'est avéré crucial pour remplir les missions en cause et négocier des accords.

Évaluer les performances pour mieux utiliser les ressources

Les économistes de l'éducation ont toujours été désireux de trouver des moyens efficaces pour financer et affecter les ressources qui permettent de prendre des décisions plus éclairées et d'atteindre de bons résultats à un coût réduit. Cette préoccupation a été à l'origine de nombreuses recherches sur les performances des systèmes éducatifs, sur la décentralisation des systèmes de gestion et l'autonomie des institutions éducatives ou la mise au point de mécanismes susceptibles de responsabiliser davantage les familles. Les tendances les plus récentes vont dans le sens d'un recours à des indicateurs de performance associés aux dotations budgétaires, souvent relatives à des réformes du budget de l'État et à l'importance croissante des budgets axés sur les résultats.

Pour mesurer les performances, le rapport entre les coûts de l'éducation et les résultats obtenus est devenu un élément important. La préparation de budgets par programme a facilité l'établissement d'un lien entre les objectifs et l'affectation des ressources. Dans la logique de ces évaluations, l'accent est désormais mis sur la relation entre les ressources mobilisées, les activités déployées et les résultats obtenus.

Il est évident que la question de la mesure des performances n'a pas qu'un aspect financier. Une évaluation globale devrait mettre l'accent sur les ressources allouées, mais également sur les activités réalisées, les résultats qui en sont attendus et l'impact sur la situation socio-économique.

L'évaluation de l'efficacité relative d'un système éducatif à l'aide d'un ensemble limité d'indicateurs revêt une grande importance à la fois théorique et pratique et exige davantage d'attention et de recherches. La complexité du domaine de l'éducation, la difficulté à mesurer les résultats et les interrelations avec d'autres sphères collectives et privées rendent cette évaluation difficile à maîtriser. Sur un plan pratique, l'élaboration de ces indicateurs peut exiger un perfectionnement des systèmes d'information dans l'éducation qui, actuellement, sont davantage axés sur les ressources mises à la disposition du système éducatif.

La pratique qui consiste à associer les indicateurs de performance et les dotations budgétaires est aujourd'hui de plus en plus courante – et pas seulement dans les pays en développement. À cet égard, les premières expériences nationales n'ont sans doute pas été sans faille mais il faut poursuivre dans cette voie. Il serait cependant intéressant de voir si elles ont eu un effet sur l'allocation des fonds et sur la façon dont ils sont gérés et si elles ont contribué au développement de systèmes d'information.

Adopter une culture différente davantage axée sur les résultats n'est pas une démarche simple pour des institutions accoutumées à un style bureaucratique dans la gestion des budgets, et le risque existe de voir la généralisation du recours aux indicateurs de performance considérée comme une activité bureaucratique supplémentaire. La reconnaissance et la maîtrise de ces indicateurs par tous les intervenants sont donc deux conditions qui doivent être remplies pour que les mécanismes d'évaluation utilisés puissent avoir une incidence positive sur l'affectation et la gestion des ressources.

6.3 Capacités requises face à ces missions et à ces défis

Collecter l'information relative aux coûts et aux financements, développer une base de données, analyser ces données, anticiper les besoins futurs et les replacer dans une perspective macroéconomique globale, tout en associant les ressources allouées aux résultats obtenus, sont autant de tâches qui exigent que les responsables de la planification et tous les acteurs qui, au sein des ministères de l'Éducation, participent à ce processus possèdent des compétences spécifiques.

Les changements intervenus dans les modalités d'assistance – et plus spécialement les méthodes d'appui à la préparation des budgets – exigent une bonne gestion et une aptitude à anticiper les besoins du futur, tout en suivant l'évolution des dépenses afin de faciliter le dialogue et l'élaboration de programmes d'aide et de susciter un sentiment de responsabilité à propos de l'utilisation des fonds alloués.

Il convient d'ajouter à cette évolution contextuelle, et aux plus fortes exigences qui en résultent, le développement de la technologie de l'information qui a modifié de façon considérable les missions techniques des planificateurs et les outils utilisés pour relever les défis auxquels ils sont confrontés.

Force est de constater que les capacités ne sont pas toujours suffisantes pour générer et analyser les données financières. Traditionnellement, il est extrêmement fréquent de constater que les spécialistes de la planification de l'éducation s'intéressent surtout aux questions de la démographie scolaire et à l'analyse des ressources physiques gérées par les ministères de l'Éducation, et beaucoup moins aux aspects financiers. Par ailleurs, les responsables des services correspondants sont souvent choisis au sein du corps enseignant que le ministère de l'Éducation a plus de facilités à mobiliser. Mais ces enseignants ne disposent pas des compétences techniques requises pour prendre en charge les divers aspects de la planification et du financement de l'éducation.

Voici quelques-unes des capacités requises à cet égard :

- Tout d'abord, la **capacité à analyser les dépenses** au sein des ministères de l'Éducation joue un rôle crucial. Elle exige une connaissance des **concepts fondamentaux de l'économie et des coûts** et requiert une aptitude à traiter des données financières, à **calculer et analyser des indicateurs, à suivre leurs variations dans le temps** et à utiliser des indices de prix. Ces compétences sont indispensables pour procéder, par exemple, à un diagnostic du système éducatif. Le renforcement de ces capacités peut être facilité par une formation aux techniques d'analyse du coût de revient. Celles-ci sont essentielles pour l'élaboration ou l'analyse des indicateurs utilisés dans le suivi et l'évaluation des politiques.
- La **capacité à collecter et traiter des statistiques financières** dans le domaine de l'éducation est également nécessaire pour étendre la portée des SIGE du ministère jusqu'à l'information relative aux dépenses éducatives et aux indicateurs financiers. Cette capacité exige une bonne connaissance des mécanismes de financement,

l'aptitude à **identifier les sources d'information** telles que les budgets nationaux, les enquêtes réalisées auprès des ménages et les états financiers transmis par les institutions éducatives ou relatifs à des projets externes ; elle suppose également que les intéressés soient capables de mobiliser cette information qui procède de **sources comptables ou statistiques**, à les traiter, à **procéder à des estimations** et à consolider l'ensemble de l'information pour **préparer une représentation cohérente** des dépenses du secteur de l'éducation et des coûts unitaires. Le renforcement de ces capacités peut être rendu plus facile par une méthodologie d'apprentissage fondée sur la pratique et le tutorat.

- La capacité à **participer à l'établissement du coût des objectifs de développement** constitue un autre domaine de compétence. À cet égard, les capacités techniques requises se situent à plusieurs niveaux, dans la mesure où il n'est pas nécessaire que tous les spécialistes de la planification aient le même niveau de compétences techniques. En revanche, il faut que tous les acteurs **comprendent le processus de projection**, qu'ils soient capables d'interpréter ces projections et les relevés de coûts, de prendre part aux réunions et aux échanges de vues sur les objectifs affichés par la politique et sur l'élaboration de scénarios. Un nombre plus limité de spécialistes de la planification devraient être capables de **procéder à l'opération technique de réalisation des projections**, soit en se livrant à leurs propres calculs, soit par l'actualisation ou l'adaptation d'un modèle de simulation. La plus haute qualification technique concerne la **capacité de développer un outil de simulation**. Selon le niveau de technicité impliqué, le RC en matière de projections peut être facilité par une formation ou, dans le cas de la plus haute capacité technique, par le recours à une méthodologie d'apprentissage fondée sur la pratique et le tutorat.
- En ce qui concerne les besoins en capacités exigées par la maîtrise des **stratégies de financement**, les spécialistes de la planification et les fonctionnaires du ministère devraient pouvoir intervenir activement dans le cadre du dialogue avec les instances décisionnelles du ministère. Le renforcement des compétences de ce type pourrait résulter d'une formation, d'échanges de vues sur la politique ou de la participation à des rencontres et séminaires.
- La capacité à transformer les objectifs de développement nationaux en plans d'action et à négocier avec les partenaires en vue de préparer des programmes et des projets coordonnés au sein d'une stratégie nationale.

- **La préparation et la mise en œuvre des budgets de l'éducation** relèvent souvent de la compétence des départements financiers et de leurs responsables. Pour autant, les fonctionnaires en charge de la planification pourraient être associés au processus budgétaire et être informés de ses spécificités ainsi que des liens entre planification et préparation du budget. Ils doivent aussi avoir des connaissances en matière de cadres de dépense à moyen terme.

Il convient encore de faire remarquer ici que, pour parvenir à une plus grande professionnalisation des services de planification, il est également possible d'engager en nombre suffisant des spécialistes qui aient le profil requis.

6.4 Outils et méthodologies utilisés dans la pratique pour renforcer les capacités requises en matière de PGP, leurs avantages et leurs inconvénients

Système d'information relatif aux dépenses d'éducation

L'IPE a l'expérience de collaborer avec les pays désireux de mettre sur pied un système d'information relatif aux dépenses (Bénin, Madagascar, Mauritanie et République dominicaine). L'Institut a guidé des États membres dans l'analyse des mécanismes de financement, la collecte et la consolidation des données financières, avant de mettre sur pied le cadre analytique conçu pour leur donner une représentation globale des dépenses consacrées à l'éducation.

Ce travail vise à faciliter l'évaluation complète des dépenses consacrées à l'éducation. Il consolide toutes les sources de financement, publiques et privées, nationales et extérieures ; il prend en compte toutes les catégories d'établissements – publics et privés. Cette volonté d'exhaustivité implique le rapprochement de données comptables parfaitement définies et des estimations tirées d'enquêtes statistiques ou, parfois, d'observations faites sur des échantillons d'établissements scolaires et de foyers.

Cette initiative s'appuie sur un ensemble de sources statistiques et comptables – dont chacune représente une partie de l'information nécessaire –, et intégrées dans un cadre analytique global conçu pour intégrer et assurer la cohérence de l'information financière collectée. Elle conduit alors à l'élaboration d'un système d'information authentique dédié

aux dépenses consacrées à l'éducation qui donne sa cohérence à l'ensemble de l'information financière dans le domaine de l'éducation et qui génère une représentation structurée des financements et des coûts. En outre, cette méthodologie peut servir à l'évaluation annuelle des dépenses consacrées à l'éducation.

Les méthodes appliquées sont conçues pour aider les pays à générer un flux permanent de données statistiques sur les dépenses consacrées à l'éducation, conformément à la pratique internationale. En outre, le système permet à ces pays de fournir des données pour l'élaboration d'importantes statistiques internationales.

Modèles de simulation

Un modèle de simulation a pour but de permettre l'élaboration de scénarios quantitatifs pour le développement d'un système éducatif basé sur un ensemble d'hypothèses qui concernent la population, le comportement des étudiants dans les établissements scolaires, les conditions de scolarisation, les schémas d'évaluation quantitative du nombre d'élèves et d'étudiants à prendre en charge tous les ans à chacun des niveaux d'éducation, ainsi que les besoins en ressources humaines et matérielles et les financements nécessaires. L'automatisation des calculs permet d'élaborer facilement des scénarios alternatifs et représente un appui pour la définition des objectifs de développement de l'éducation.

Le concept de modèle de simulation « générique » est né de la volonté de répondre aux besoins de nombreux ministères de l'Éducation, alors même que ses techniques de mise en œuvre pour élaborer les projections sont similaires. Un modèle générique devrait répondre aux besoins d'un grand nombre de pays et, à cette fin, il faut qu'il puisse être paramétré pour s'adapter aux divers contextes nationaux. Par ailleurs, lorsque les départements n'ont pas la maîtrise des techniques de projection, ils ont une préférence marquée pour les outils « clés en main ». Le modèle développé par le Secteur de l'éducation de l'UNESCO ou le modèle ANPRO conçu par le bureau de l'UNESCO à Bangkok sont deux exemples de réponses apportées à ces préoccupations.

L'IPE a opté pour une méthodologie basée sur les besoins nationaux et a mis l'accent sur le développement des capacités des spécialistes de la planification à mener à bien un travail de projection. Outre ses programmes de formation, l'IPE a développé cette initiative dans certains pays pour élaborer des outils de simulation personnalisés. En réalité, les

deux méthodologies ne sont pas si différentes. L'expérience acquise avec le modèle générique montre que les pays ont toujours besoin de procéder à certaines adaptations.

L'UNESCO a développé des partenariats avec d'autres agences de coopération pour faciliter l'accès aux outils de simulation. D'autres informations plus détaillées sur les modèles développés par l'UNESCO (EPSSim : modèle de simulation générique des politiques et stratégies éducatives, ANPRO : modèle d'analyse et de projection, simulation financière du Pôle de Dakar ou modèles de l'IIPE) et sur certains autres modèles peuvent être consultés sur le site : <http://inesm.education.unesco.org/>

Cadre de dépense à moyen terme (CDMT)

(Source : Banque mondiale. 1998. *Manuel de gestion des dépenses publiques*)

L'incapacité à lier politique, planification et programmation budgétaire peut représenter l'unique et le plus important facteur à l'origine des médiocres résultats obtenus en termes de programmation budgétaire par les pays en développement. Dans nombre de pays, l'élaboration de plans d'action, la planification et la programmation budgétaire sont réalisées indépendamment les unes des autres. La planification est souvent limitée aux activités d'investissement qui, dans de nombreux pays en développement, portent sur une série de projets financés par des donateurs. Le caractère imprévisible du financement est l'un des multiples facteurs qui contribuent aux médiocres performances opérationnelles du secteur public. Globalement, il en résulte un décalage important entre ce que pouvait laisser espérer l'élaboration des politiques publiques et ce qu'il est possible de réaliser. L'intégration de la politique élaborée, de la planification et de la programmation budgétaire dépend fondamentalement du rôle moteur que jouent les priorités affichées de la politique en matière de programmation des dépenses et du rôle de régulation joué par les contraintes budgétaires. Une méthodologie à moyen terme fournit un tel cadre d'interconnexion. L'amélioration de la prévisibilité des flux de ressources et des critères retenus pour la prise des décisions de financement constituent les objectifs de l'approche à moyen terme.

A) Un cadre à moyen terme au niveau du secteur

La première étape pour développer ce type de cadre consiste à procéder à une analyse du secteur et à s'entendre sur les objectifs et

les plans d'action sectoriels. Il faut donc s'accorder sur une représentation claire du secteur. Cette vision d'ensemble devrait résulter d'un double processus ascendant/descendant qui permet de parvenir à un consensus au niveau politique, mais aussi à tous les échelons techniques. Dans un second temps, il conviendra d'identifier et/ou de revoir les priorités du secteur. Les analyses sectorielles permettent de vérifier quelles sont les activités pertinentes au regard des objectifs retenus pour le secteur. L'analyse sectorielle implique de questionner la responsabilité des pouvoirs publics à l'égard du secteur. Si les pouvoirs publics sont les responsables de la politique en cause, le suivi du processus sera l'occasion de se poser cette question importante : le budget est-il un instrument adéquat pour la mise en œuvre de la politique ? Il faut ensuite définir le but et les objectifs des ministères d'exécution et des agences concernées, notamment les résultats attendus, les activités spécifiques à déployer pour les atteindre et les objectifs. Toutefois, il peut s'avérer difficile de parvenir à un accord sur les priorités du secteur. Il faut donc mettre en place des mécanismes qui favorisent les échanges de vues et permettent de résoudre les conflits.

L'ensemble des ressources disponibles pour le secteur doit être précisé de façon aussi complète que possible. Au nombre de ces dernières devraient figurer les recettes fiscales, les contributions des donateurs, les droits d'inscription ainsi que l'apport volontaire des organisations et des institutions privées. D'autres sources de revenus devraient également être prises en compte selon le secteur concerné.

Les décisionnaires doivent évaluer les éventuelles implications en termes de dépenses des politiques, à partir des priorités retenues par secteur, établies à l'issue du processus d'analyse sectorielle. Dans le cadre d'une évaluation des coûts, un bon point de départ consiste à déterminer combien coûteraient les politiques en place si elles étaient intégralement financées. Cette détermination des coûts – consolidée à l'échelle du secteur – conduit à une estimation des besoins globaux de chaque secteur, sur la base de coûts réels plutôt qu'en fonction d'une augmentation en pourcentage par rapport à l'estimation faite pour l'année antérieure. Cette analyse des coûts fera alors l'objet d'un nouvel examen en tenant compte des priorités de la politique développée à l'issue de l'analyse sectorielle et de l'enveloppe budgétaire globale allouée au secteur. Il se peut que d'autres aménagements soient encore nécessaires pour que le CDMT qui

résulte de cette analyse correspondre bien aux ressources disponibles. Telles sont les raisons pour lesquelles, en matière de dépenses, des projections à moyen terme sont utiles.

Il faut que toutes les initiatives et les organisations du secteur soient prises en compte et que l'accent soit mis sur le montant global des dépenses. Il convient aussi d'envisager dans sa globalité un ensemble cohérent de plans d'action, de programmes et d'activités destinés au secteur tout entier. L'expérience a montré que des tensions se manifestent fréquemment au moment de définir ce qui constitue le secteur et lorsqu'il faut déterminer ses limites. Des mécanismes doivent être mis en œuvre très rapidement pour résoudre ce problème dans la mesure où l'approche sectorielle implique que le secteur soit appréhendé dans sa globalité.

Dans bon nombre de pays tributaires d'une aide extérieure, il existe une dichotomie très marquée entre aide étrangère et plan d'action national, ainsi qu'entre gestion et programmation budgétaire. Les cadres à moyen terme du secteur visent à atténuer cette séparation en mettant l'accent sur la totalité des activités (indépendamment de l'origine de leur financement) et sur la totalité des dépenses. Dans le cas des pays largement tributaires d'une aide extérieure, le fait de ne pas intégrer les initiatives financées par des donateurs au CDMT du secteur fait perdre toute signification à ce dernier.

Il faut également mettre en place des mécanismes qui facilitent le transfert des ressources lorsque la priorité accordée à tel ou tel plan d'action devient plus haute ou, au contraire, lorsqu'elle devient moindre. De tels mécanismes doivent intégrer le processus décisionnel, dès lors qu'il s'agit de prendre des décisions stratégiques, ainsi que des règles qui garantissent la mise à profit de toute l'information disponible lors de la prise des décisions.

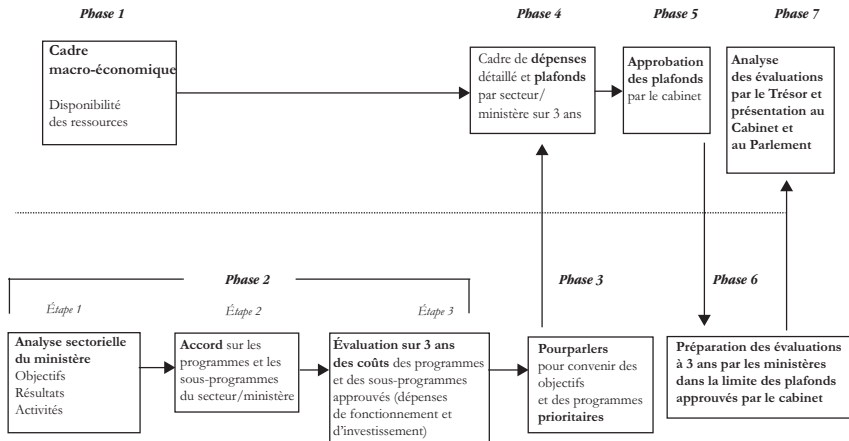
B) Un CDMT détaillé

Un CDMT est un cadre qui relève de la compétence exclusive des pouvoirs publics. Il intègre un plan d'action stratégique et un schéma d'analyse des dépenses, à l'intérieur duquel les ministres et les ministères d'exécution se voient reconnaître une plus grande responsabilité dans les décisions à prendre en matière d'affectation et d'utilisation des ressources. Un tel cadre se présente comme suit :

- attribution descendante de l'enveloppe de ressources ;

- estimation décentralisée des coûts actuels et à moyen terme de la politique en vigueur ;
- alignement de ces coûts sur les ressources disponibles. En principe, cette harmonisation intervient dans le contexte du processus d'élaboration du budget annuel.

Figure 5. Phases successives d'un CDMT



6.5 Auprès de quelles sources importantes se procurer les outils et les méthodologies ?

Techniques de l'analyse du coût de revient

Outre les programmes de formation complets, le Programme de formation approfondie (PFA) en planification et gestion de l'éducation (une formation de neuf mois proposée en anglais et en français à Paris), la Formation régionale à Buenos Aires (RTC) (cours d'une durée de trois mois proposé en espagnol à Buenos Aires) et le module Planification du Secteur de l'éducation (ESP) (cours à distance dispensé sur une année), l'IIPE propose une brève formation à distance dispensée en anglais ou en français et dédiée à l'analyse du coût de revient dans le domaine de l'éducation. Pour des informations plus détaillées, consultez le site : www.iipe.unesco.org

Systemes d'information dédiés aux dépenses

Il n'existe actuellement aucune formation spécifique sur ce sujet, seulement quelques sessions qui font partie de l'enseignement de l'IIPE consacrées

aux systèmes d'information, un cours de deux semaines en anglais et en français à Paris organisé au mois de mars de chaque année et ouvert à des participants occasionnels.

Sur demande, l'IIEP peut collaborer avec les pays désireux de développer leurs propres statistiques financières dans le domaine de l'éducation, en intervenant aux côtés d'une équipe nationale à partir d'une méthodologie d'apprentissage par l'expérience. Pour des informations plus détaillées, consultez le site : www.iiep.unesco.org

N.B. : L'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) intervient également dans ce domaine, avec des programmes qui visent au renforcement de la production de statistiques en matière de dépenses consacrées à l'éducation.

Projections, modèles de simulation et cadres d'analyse des dépenses à moyen terme

L'offre de formation en la matière est résumée dans le *tableau 4*. Pour des informations plus détaillées, consultez le site : <http://inesm.education.unesco.org/>

Stratégies de financement de l'éducation

Les stratégies de développement de l'éducation s'inscrivent dans le cadre du Programme de formation approfondie (PFA) en planification et gestion de l'éducation, du Programme de formation régionale (PFR) et du module Planification du Secteur de l'éducation. Pour des informations plus détaillées, consultez le site : www.iiep.unesco.org

Cadre de dépense à moyen terme. Il n'existe actuellement aucune formation spécifique à ce sujet, à l'exception de quelques sessions intégrées au cours spécialisé de l'IIEP « Budgets et gestion financière de l'éducation » (voir ci-après). Les principes du CDMT, des guides et différents documents peuvent être consultés sur le site Internet de la Banque mondiale : www.worldbank.org

Budgets de l'éducation. Un cours spécialisé de l'IIEP (« Budgets et gestion financière de l'éducation ») d'une durée de deux semaines est proposé en anglais et en français à Paris ; il est organisé tous les ans en mars-avril et est ouvert à des participants occasionnels. L'IIEP propose également des cours à distance en anglais et en français sur le thème des

budgets de l'éducation. Pour des informations plus détaillées, consultez le site : www.iiep.unesco.org

Tableau 4. Description de l'offre de formation

Titre de la formation	Description
Techniques de projection et modèles de simulation de l'IIPE	Ce cours de deux semaines est assuré par l'IIPE et proposé tous les ans, généralement en février-mars, au siège de l'IIPE, à Paris, France.
Cours à distance de l'IIPE sur la planification du secteur de l'éducation	Ce cours à distance d'une durée de 12 mois est proposé par l'IIPE en collaboration avec des instituts nationaux de formation.
Programme de formation approfondie de l'IIPE en planification et gestion de l'éducation (PFA)	Ce cycle de formation de 9 mois est proposé par l'IIPE et organisé tous les ans de septembre à juin. Les enseignements sont dispensés en anglais et en français au siège de l'IIPE à Paris, France.
Cours nationaux proposés par l'IIPE sur demande	À la demande des ministères de l'Éducation, l'IIPE peut organiser, à l'échelon national, des programmes de formation aux techniques de projection et aux modèles de simulation.
EPSSIM : ateliers de formation organisés sur demande	Des ateliers de formation peuvent être organisés à la demande des ministères de l'Éducation et des Finances mais aussi pour d'autres institutions et professionnels du secteur public ou non.
Planification de l'éducation par la simulation informatique	Publication consacrée au thème de la planification de l'éducation par l'application des techniques de modélisation à la simulation d'une politique.
ANPRO (modèle d'analyse et de projection) – Programme de formation en Asie du Sud pour la mise en œuvre du plan EPT aux niveaux central et décentralisé	Programme de formation à l'utilisation du modèle de simulation de l'éducation (MSE) pour la mise en œuvre de la planification aux niveaux central et décentralisé. Élaboré dans le contexte de la modernisation de la gestion du secteur public, ce cours utilise des modèles spécialement adaptés pour trois pays de l'Asie du Sud.
SAMÉS	Formation à distance au système ASGSE, Pôle de Dakar.

Indicateurs de performance. Il n'existe actuellement aucune formation spécifique à ce sujet, à l'exception de quelques sessions intégrées au cours spécialisé de l'IIPE « Budgets et gestion financière de l'éducation » (voir ci-dessus). L'expérience acquise dans l'utilisation des indicateurs de performance et de la programmation budgétaire axée sur les résultats est mieux documentée en ce qui concerne les pays développés ; les informations correspondantes peuvent être consultées sur le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org

6.6 Autres références bibliographiques importantes sur le sujet

- ActionAid International. 2009. *Toolkit on education financing*. Bruxelles : EI; Johannesburg : ActionAid.
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid_Toolkit.pdf
- Al-Samarrai, S. 2003. *Financing primary education for all: public expenditure and education outcomes in Africa*. Brighton (Royaume-Uni): IDS.
www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/ForAll/paper57.pdf
- ANTRIEP. 2002. 'Financing of education: Issues and innovations'. Dans : *ANTRIEP Newsletter*, 7(1), p. 1-17.
www.antriep.net/html/Antriep%20jan-june2002.pdf
- Bentaouet Kattan, R. 2006. *Implementation of free basic education policy*. Education working paper series, No. 7. Washington DC : Banque mondiale.
www.download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid_Toolkit.pdf
- Banque mondiale. 2007. Rapport : Conférence internationale : Abolition des frais scolaires : Planifier la qualité et la pérennité financière.
www.educationfasttrack.org/epdf/uploads/75
- Banque mondiale. 2009a. *Abolishing school fees in Africa: lessons learned from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi and Mozambique*. Development practice in education. Washington DC : Banque mondiale.
www.unicef.org/publications/files/Abolishing_School_Fees_in_Africa.pdf
- Banque mondiale. 2009b. *Six steps to abolishing primary school fees: operational guide*. Washington DC : Banque mondiale.
www.unicef.org/publications/files/Six_Steps_to_Abolishing_Primary_School_Fees.pdf
- Bentaouet Kattan, R. 2006. *Implementation of free basic education policy*. Education working paper series, No. 7. Washington DC : Banque mondiale.
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid_Toolkit.pdf

- Caillods, F.; Lewin, K.M. 2001. *Financing secondary education in developing countries: strategies for sustainable growth*. Paris : IPE-UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001248/124844e.pdf>
- CONFEMEN. 2004. *Stratégies de renforcement du financement et de la gestion en vue de l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation/formation*. Document de réflexion et d'orientation. Dakar : CONFEMEN.
www.rag.sn/sites/www.confemen.org/IMG/pdf/financement.2004.pdf
- DFID. 2002. *Reaching the poor: the 'costs' of sending children to school: A six country comparative study*. Educational papers, No. 47. Londres : DFID.
www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/ImpAccess/Educationalpaper47.pdf
- ECLAC. 2005. *Investing better in order to invest more: financing and management of education in Latin America and the Caribbean*. CEPAL seminarios y conferencias, No. 43. Santiago du Chili.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139043e.pdf>
- Mohammed, J.; Lochan, S. 2001. *Understanding educational financing: a manual for developing countries*. Londres : Commonwealth Secretariat.
- Olukoshi, O.; Diarra, M.C. 2007. *Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique : ce qui marche et ce qui ne marche pas ?* Dakar: CODESRIA ; Paris : ADEA.
- UNESCO. 2011. *Le Financement de l'éducation en Afrique subsaharienne : relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité*.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001936/193650f.pdf>
- Woodhall, M. 2004. *L'Analyse coût-bénéfice dans la planification de l'éducation*. Principes de la planification de l'éducation, N° 80.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139042f.pdf>
- Ziderman, A. 2003. *Financing vocational training in sub-Saharan Africa*. Africa Region Human Development series, No. 6. Washington DC : Banque mondiale.
www.usp.ac.fj/worldbank2009/frame/Documents/Publications_regional/multi0page.pdf

Expériences par pays

Afrique

- Banque mondiale. 2003. *Cost and financing of education: opportunities and obstacles for expanding and improving education in Mozambique*. (Working paper series). Washington DC : Banque mondiale.
www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/10/000012009_20030910162917/Rendered/PDF/266990PAPER0AFR0Human0dev0wp0no1037.pdf
- Boak, E. 2009a. *Education financing in Côte d'Ivoire: opportunities and constraints*. Londres : Save the Children.
www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Cote_dIvoire_Financing_Report.pdf
- Boak, E. 2009b. *Education financing, governance and accountability in Sierra Leone*. Londres : Save the Children.
www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Sierra_Leone_Financing_Report.pdf
- Kadzamira, E.C. ; Nthara, K. ; Kholowa, F. 2004. *Financing primary education for all: public expenditure and education outcomes in Malawi*. Brighton (Royaume-Uni) : IDS.
- Otieno, W.; Colclough, C. 2009. *Financing education in Kenya: expenditures, outcomes and the role of international aid*. RECOUP working paper, n° 25. Cambridge : RECOUP.
<http://recoup.educ.cam.ac.uk/publications/KenyaFinancingPaper.pdf>
- Oumer, J. 2009. *The challenges of free primary education in Ethiopia*. (Educational costs and financing). Paris : IIPÉ-UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001825/182523e.pdf>
- Pampallis, J. 2008. *School fees*. Issues in education policy series, No. 3. Braamfontein (Afrique du Sud) : CEPD.
www.cepd.org.za/files/CEPD_Issues_in_Education_School_fees.pdf
- Ravishankar, V.J. ; Kello, A. 2010. Tiruneh. *Ethiopia education public expenditure review*. Addis-Abeba : Ministère de l'Éducation.
<http://info.moe.gov.et/pdf/eepe.pdf>

Thompson, N.M. ; Casely Hayford, L. 2008. *The financing and outcomes of education in Ghana*. RECOUP working paper, No. 16. Cambridge : RECOUP.
<http://recoup.educ.cam.ac.uk/publications/WP16.pdf>

États arabes

Oulai, D. 2005. *Evaluation of the educational costs and budgeting in the Kingdom of Bahrain*. Bahrein : Ministère de l'Éducation.

Asia

Arze (del), G.F.J. ; Fengler, W. ; Ragatz, A. ; Yavuz, E. 2007. *Investing in Indonesia's education: allocation, equity, and efficiency of public expenditures*. Policy research working paper series, No. 4329. Washington DC : Banque mondiale.
www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/27/000158349_20070827133204/Rendered/PDF/wps4329.pdf

Bray, M.; Bunly, S. 2005. *Balancing the books: household financing of basic education in Cambodia*. (CERC monograph series, No. 4). Hong-Kong : CERC; Washington DC: Banque mondiale.
www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/10/18/000012009_20051018140132/Rendered/PDF/338100rev0Balancing0the0books0pdf.pdf

Clarke, G. 2010. *Education MTEF: Approaches, experience and lessons from nine countries in Asia*. (Asia Pacific education system review series, No. 3). Bangkok : UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001915/191500e.pdf>

Oulai, D. ; da Costa, I. 2009. *Education budgeting in Bangladesh, Nepal and Sri Lanka*. (Educational costs and financing). Paris : IPE-UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001871/187180E.pdf>

UNESCO. 2009. *Education financial planning in Asia: Implementing medium-term expenditure frameworks*. Bangkok: UNESCO.

République de Corée :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001848/184851e.pdf>

Thaïlande :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001848/184850e.pdf>

Mongolie :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001848/184849e.pdf>

Viet Nam:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001848/184848e.pdf>

Népal :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187541e.pdf>

Tadjikistan :

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187723e.pdf>

Sites web

IPEE-UNESCO. Centre de formation et de recherche spécialisé dans la planification et la gestion de l'éducation : www.iiep.unesco.org

Réseau interagences sur les modèles de simulation en éducation (INESM). Il s'agit d'un portail commun à plusieurs agences, créé par le groupe de travail sur les modèles de simulation en éducation et hébergé par l'UNESCO. Ce portail vise à faciliter l'échange d'expériences et d'expertises pertinentes dans le domaine des modèles de simulation en éducation (MSE). Il présente des informations utiles sur les contextes et les divers aspects de la modélisation des simulations en planification de l'éducation, ainsi que sur les méthodologies de modélisation des simulations, sur les modèles de simulation ou sur leurs applications, leurs caractéristiques et leurs objectifs.

Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Depuis 50 ans, l'OCDE-CAD a regroupé les principaux donateurs dans le monde pour définir et suivre l'application de normes globales dans des domaines essentiels du développement. www.oecd.org/dac/

OCDE – Réseau des hauts responsables du budget sur la performance et les résultats. Ce réseau appuie la mission du Groupe de travail des hauts responsables du budget, dont l'objectif est d'« améliorer l'efficacité et l'efficience de l'affectation des ressources et de la gestion du secteur public » ; il aide les pays membres à développer et à mettre en œuvre des réformes de gestion et de budgétisation axées sur les résultats.

www.oecd.org/fr/gov/budgetisationetdepensespubliques/reseaudeshrbsurlaperformanceetlesresultats.htm

Planipolis. Ce portail concerne les plans et politiques d'éducation au sein des États membres de l'UNESCO ; il regroupe sur un site unique des documents qui émanent de sources officielles diverses. Planipolis est alimenté par le Centre de documentation de l'IIPE. <http://planipolis.iiep.unesco.org/>

ISU (Institut de statistique de l'UNESCO). Des taux d'inscription en maternelle au taux d'obtention des diplômes de l'enseignement supérieur, l'ISU est la principale source de statistiques internationales sur l'éducation. Couvrant plus de 200 pays et territoires, la base de données de l'ISU couvre tous les niveaux d'éducation et aborde des questions politiques fondamentales, telles que la parité entre les sexes, les enseignants et le financement. www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx

Groupe de la Banque mondiale sur la gouvernance du secteur public. Ce site propose des informations et une liste de documents sur les cadres d'analyse des dépenses à moyen terme (CDMT). <http://go.worldbank.org/80OVWNYE30>

VII. Planification et gestion des TIC dans le secteur de l'éducation

7.1 Introduction

L'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les établissements scolaires, qui se limitait aux pays développés au cours des précédentes décennies, est devenue aujourd'hui un phénomène mondial, car leur utilisation est devenue une nécessité pour tous les établissements, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Les raisons qui poussent un pays à prendre une telle initiative sont bien documentées dans les ouvrages de référence et peuvent être résumées comme suit :

- Tout autant que les aptitudes à lire, à écrire et à compter, la maîtrise des TIC est essentielle à la vie quotidienne, d'autant plus que l'éventail des compétences et processus qui s'appuient sur les TIC s'ouvre sur la notion de culture numérique, devenue à la fois une nécessité et un droit pour tous les apprenants. Il est donc important de trouver les moyens de remédier à la situation de ceux qui n'ont qu'un accès limité aux ordinateurs en dehors de l'école. À mesure que l'utilisation des TIC se répand de plus en plus massivement dans la société, d'importants avantages commencent à apparaître : meilleures relations entre le foyer et l'établissement scolaire, plus grande implication des parents dans les progrès de l'élève et plus large ouverture des écoles et des autres institutions éducatives, qui leur permet de jouer un rôle interactif dans la vie et le développement de leur communauté (OCDE, 2001). Par ailleurs, l'un des objectifs du Millénaire pour le développement (Nations Unies – www.un.org) mentionne explicitement la nécessité de « [...] faire en sorte que les nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, profitent à tous ». Bien que la définition/quantification exacte de ces impacts fasse toujours débat (voir, par exemple, les propositions et échanges de vues sur l'avantage économique de l'informatique, OCDE, 2003), un large consensus s'est dégagé pour reconnaître que ces avantages ne font aucun doute, que les TIC ont une incidence sur le développement humain, et qu'elles font déjà partie des outils dont les nouvelles générations se servent (OCDE, 2010). Ce nouveau scénario a deux implications : en premier lieu, il faut considérer que tout ce qui a trait aux TIC doit

être considéré comme une matière à intégrer aux programmes scolaires et, en second lieu, il faut donner aux communautés scolaires les opportunités de renforcer leur maîtrise des TIC.

- La capacité à utiliser les TIC est un élément qui joue en faveur du développement économique et constitue désormais une nécessité au regard de l'employabilité. À l'aube du XXI^e siècle, la connaissance des TIC et leur maîtrise constituent une composante essentielle de l'employabilité. Il y a un espoir largement partagé à l'échelle mondiale de voir les nations qui réussiront à entrer de plain-pied dans l'ère de l'information en tirer également des bénéfices économiques. La prise de conscience de cette dimension économique peut inciter, dans l'ensemble, les apprenants à maîtriser ces compétences et motiver certains d'entre eux à considérer les TIC comme une matière optionnelle supplémentaire qui pourrait conduire à une spécialisation professionnelle, notamment par l'étude de la science informatique ou de la programmation, lors d'une formation future ou au niveau de l'enseignement supérieur (OCDE, 2001 ; Roschelle, Pea, Hoadley, Gordin et Means, 2000).
- Les TIC en tant qu'outils d'enseignement et d'apprentissage. Les perspectives à cet égard se sont multipliées rapidement et de façon considérable avec les innovations constatées dans ces technologies. Ces dernières peuvent étendre la portée et enrichir le contenu des apprentissages, surtout en raison de leur modernité et du réalisme que ces nouvelles ressources autorisent. Elles peuvent aider à développer une réflexion de haut niveau – notamment la capacité d'analyse et de synthèse – et renforcer la motivation des élèves et des enseignants (OCDE, 2001). Par ailleurs, en dépit du grand nombre d'études réalisées aux niveaux national et international pour tenter de mettre en évidence la relation causale escomptée entre, d'une part, la disponibilité des TIC et leur utilisation dans les établissements scolaires et, d'autre part, l'amélioration des résultats dans l'enseignement supérieur (Balanskat, Blamire et Kefala, 2006), les conclusions de ces études montrent toujours que la technologie informatique ne représente que l'un des éléments de ce qui doit être une méthodologie coordonnée en vue d'améliorer les programmes scolaires, la pédagogie, l'évaluation, la valorisation des enseignants et d'autres aspects de la culture scolaire (Bakia, Means, Gallagher, Chen et Jones, 2009 ; Campuzano, Dynarski, Agodini, Rall et Pendelton, 2009 ; McComb, 2000 ; Roshelle, Pea, Hoadley, Gordin et Means, 2000).

- Les TIC comme outil de gestion de l'éducation. Il faut des dirigeants visionnaires, tant au niveau des ministères que des établissements scolaires, pour instaurer et accompagner les évolutions drastiques que permettent les TIC, pour donner confiance et convaincre toutes les parties prenantes – responsables administratifs, enseignants, apprenants, parents et autres acteurs au sein du ministère, des établissements scolaires et de la communauté en général. De plus en plus d'arguments viennent en défense de cette idée d'une amélioration de l'éducation grâce à ces outils qui permettent d'améliorer les performances dans les tâches de gestion (voir, par exemple, Hunt, Davies, Pittard et BECTA, 2006). Dans le même ordre d'idées, il existe aussi un concept qui voit dans l'utilisation des TIC un « instrument » susceptible de contribuer au changement et à l'innovation dans les établissements scolaires (Fullan, 2007). En réalité, cette idée a évolué avec le temps. Au départ, les TIC étaient considérées comme un *cheval de Troie* (Olson, 2000), puis comme un *catalyseur* (McDonald et Ingvarson, 1997), un *levier* (c'est-à-dire un outil dont on doit se servir à bon escient pour lui donner de la valeur) [Venezky, 2002]), et tout récemment, dans une perspective écologique, leur essor a pu être assimilé à une « invasion d'espèces exotiques » (Zhao et Frank, 2003). Ces différentes catégories montrent bien l'évolution du rôle que les TIC jouent dans l'innovation pédagogique mais, plus important encore, elles manifestent la prévalence de la recherche pour trouver une réponse à la question du rôle que jouent les TIC dans le processus d'innovation pédagogique.

À tout prendre, en cette nouvelle « ère de l'information », les ordinateurs et les télécommunications sont des outils essentiels qui favorisent (et, par la suite, peuvent générer) le passage d'une culture bureaucratique traditionnelle des organisations à une nouvelle culture professionnelle (Semenov, 2005). En réalité, certains auteurs font valoir que les principales caractéristiques d'un système éducatif dans la société de l'information sont les suivantes : production de connaissances, indépendance géographique et temporelle dans l'acquisition des savoirs et innovation pédagogique et culturelle dans le processus d'enseignement-apprentissage (Kinelev, Kommers et Kotsik, 2004). Les établissements scolaires ont leur place dans ce nouveau scénario et on leur demande d'adopter ce nouveau modèle qui implique innovation et changement. Par conséquent, tôt ou tard, les pays en développement envisageront l'introduction des TIC dans leurs systèmes éducatifs et, pour pouvoir planifier et gérer la mise en œuvre d'une telle politique, ils auront

besoin qu'un ensemble de compétences soient disponibles dans le système éducatif.

Dans ce contexte, ce chapitre présente tout d'abord les tâches et les enjeux les plus importants liés à l'intégration des TIC dans les politiques éducatives, avant de présenter les besoins en RC associés à ces enjeux. Dans un troisième temps, ce chapitre expose les principales méthodologies et outils disponibles pour la planification et la gestion, et inventorie les sources d'appui au développement des capacités dans ce domaine. Enfin, il recense les références bibliographiques sur le sujet.

7.2 Missions et défis de la planification des TIC

La planification de la mise en œuvre d'une politique des TIC implique un certain nombre d'éléments différents qu'il faut à la fois coordonner et mettre à disposition en temps voulu. Par rapport à d'autres politiques, et compte tenu des divers rôles que les TIC sont susceptibles de jouer, leur utilisation dans le système éducatif présente des caractéristiques à ce point spécifiques qu'elle exige la définition et la coordination d'un ensemble de stratégies interdépendantes.

D'un point de vue stratégique, l'intégration des TIC dans une politique éducative devrait être en adéquation et intégrée à la politique globale de l'éducation et, le cas échéant, à la politique de développement de l'économie numérique du pays. En ce qui concerne cette mise en perspective, la vision et la mission programmées du plan d'intégration des TIC devraient être définies pour pouvoir contribuer à la réalisation des objectifs généraux du système éducatif, en considérant les différents domaines d'intervention recensés à la rubrique précédente. Par ailleurs, l'intégration des TIC à une politique d'éducation devrait comporter des liaisons explicites et favoriser les interactions avec d'autres domaines, comme l'élaboration des programmes scolaires, la formation des enseignants ou le développement des aides pédagogiques ; elle doit aussi tenir compte d'autres politiques associées aux TIC, notamment celles qui visent à réduire la fracture numérique.

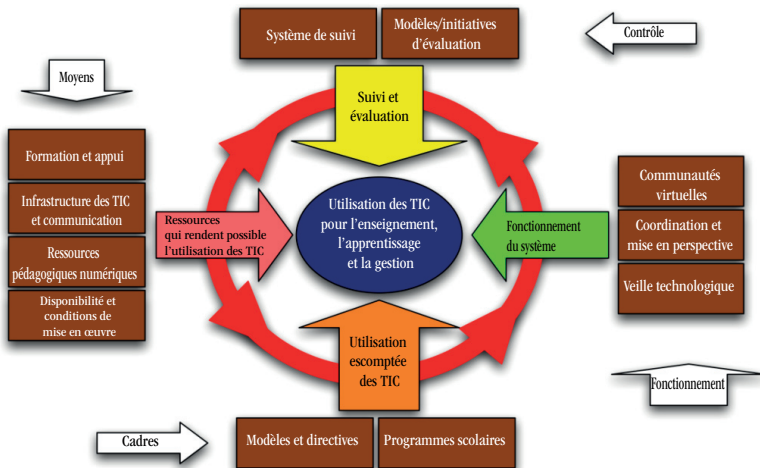
Du point de vue de la mise en œuvre, la planification et la gestion des TIC dans les politiques d'éducation exigent la prise en compte d'au moins quatre dimensions :

1. Moyens mis en œuvre : mise à disposition des ressources qui permettent l'utilisation des TIC.

2. Cadres : définition et diffusion de modèles qui reflètent l'utilisation escomptée des TIC dans le domaine de l'éducation.
3. Opérations : définition et mise en œuvre des procédures indispensables pour le fonctionnement du système.
4. Contrôle : mise en œuvre de mécanismes de suivi et d'évaluation.

Un objectif fondamental a été fixé à ces interventions : garantir de bonnes conditions d'utilisation des TIC dans le domaine de l'éducation et, de ce fait, contribuer à la réalisation de la représentation escomptée. La *figure 6* illustre ces différentes dimensions.

Figure 6. Dimensions impliquées par la mise en œuvre des TIC dans les politiques éducatives



Comme le montre la *figure 6*, à chaque dimension correspond un ensemble de domaines d'intervention ou de lignes d'action dont il faut tenir compte dans la planification et la gestion. Les rubriques qui suivent décrivent chacune de ces dimensions et les domaines qui y sont rattachés.

1. **Moyens – ressources nécessaires pour appuyer l'utilisation des TIC.** Les domaines d'intervention qui font partie de cette dimension visent à garantir la disponibilité de différentes ressources et à réunir les conditions requises pour leur utilisation et leur maintenance, notamment :

- infrastructure requise dans les établissements scolaires, les bureaux régionaux ou centraux du ministère de l'Éducation : ordinateurs, accès Internet et logiciels des systèmes d'information ;
 - formation en technologies de l'information et de la communication, aux compétences du vingt et unième siècle et à l'utilisation des TIC pour l'enseignement, l'apprentissage et la gestion ;
 - ressources pédagogiques numériques à utiliser pour l'enseignement, l'apprentissage et la gestion ;
 - conditions requises pour assurer la durabilité des ressources et garantir la disponibilité des équipements nécessaires, notamment appui technique, maintenance et aide pédagogique.
2. **Cadres – utilisation escomptée des TIC.** Cette dimension inclut deux domaines principaux : l'enseignement et l'apprentissage ; la gestion du secteur de l'éducation.
- Enseignement et apprentissage. Cette ligne d'action devrait définir la façon dont les TIC seront utilisées pour appuyer les processus d'enseignement et d'apprentissage, conformément aux principes directeurs – théoriques et pratiques – du ministère et au modèle pédagogique explicitement ou implicitement intégré aux programmes scolaires nationaux correspondants. Par conséquent, les lignes d'action à prendre en compte dans ce domaine devraient préciser le cadre pédagogique pour l'utilisation des TIC et fournir des exemples concrets qui puissent servir de modèles.
 - Gestion du secteur de l'éducation. Cette ligne d'action devrait préciser l'utilisation escomptée des TIC en tant qu'outil de gestion, aux différents niveaux du système éducatif, y compris les établissements scolaires et les bureaux régionaux et centraux.
3. **Fonctionnement du système.** Cette dimension concerne les domaines d'intervention qui visent les opérations suivantes :
- Administration des interactions virtuelles sur le réseau de façon à encourager et à motiver tous les bénéficiaires à recourir aux TIC, contribuant par là même au développement d'une culture de l'utilisation des TIC dans l'éducation. Cela implique d'organiser des activités telles que des concours pour étudiants et enseignants, ainsi que de diffuser les pratiques exemplaires. Il s'agit également de faire naître des communautés de valorisation professionnelle en ligne, au sein desquelles les enseignants, les universitaires et d'autres acteurs pourraient partager leurs expériences, mais aussi enseigner et apprendre les uns des autres les modalités d'utilisation

les plus efficaces des TIC dans l'enseignement, l'apprentissage et la gestion.

- Coordination avec d'autres initiatives des pouvoirs publics en rapport avec les TIC.
- Veille technologique pour repérer les solutions émergentes susceptibles de favoriser l'utilisation des nouvelles technologies en matière d'éducation.

4. **Contrôle – suivi et évaluation.** Cette dimension regroupe les lignes d'action qui ont pour but de fournir les informations relatives à la mise en œuvre de la stratégie (produits et activités), ainsi que les effets et les impacts de cette stratégie.

Toutes ces dimensions doivent être planifiées et gérées afin de garantir l'homogénéité et la cohérence du déploiement des TIC dans la politique éducative.

7.3 Exigences du renforcement des capacités

Les besoins en RC peuvent être structurés à partir des domaines décrits dans le cadre conceptuel : institutionnel, organisationnel, individuel et autonome. Pour chacun de ces domaines, voici une liste des enjeux associés au RC, qui se manifestent lorsque l'on prend en considération toutes les dimensions et lignes d'action dont on vient de parler, et qu'il faut planifier et encadrer si l'on veut intégrer les TIC dans les politiques éducatives.

Capacité institutionnelle. Au niveau institutionnel, les principaux enjeux sont les suivants :

- Coordination avec d'autres instances gouvernementales et parties prenantes. L'intégration des TIC à un système éducatif doit être coordonnée avec d'autres initiatives des pouvoirs publics, dont celles qui visent à garantir la disponibilité et l'utilisation des TIC dans la société. Compte tenu de cette nécessité, et du fait que de nombreux ministères ont l'habitude de gérer leurs politiques sans intégrer cette exigence de coordination avec d'autres ministères, institutions ou agences, il est indispensable de développer une capacité institutionnelle à mettre en œuvre des procédures de planification et de gestion impliquant beaucoup de coordination et de collaboration.
- Intégration et utilisation des TIC pour la gestion et l'exploitation. Sont inclus ici l'utilisation, l'administration et la maintenance des SIGE. Dans certains cas, l'installation des systèmes d'information est assurée par les pouvoirs publics, généralement dans le cadre d'une

« politique de cybergouvernement ». En pareil cas, les ministères de l'Éducation doivent veiller à la cohérence et à la compatibilité de leurs systèmes avec ceux que les pouvoirs publics ont déjà mis en place. Toutefois, il est également courant que les ministères développent leurs propres systèmes, en particulier dans des domaines relatifs aux questions d'éducation (les portails éducatifs par exemple). Dans tous les cas, les institutions doivent s'adapter à l'utilisation de ces systèmes, ce qui n'implique pas seulement le développement de compétences techniques mais aussi une évolution culturelle.

- **Coordination et interactions avec le secteur privé.** L'intégration des TIC aux politiques éducatives peut être extrêmement intéressante pour le secteur privé, qu'il soit national ou international, notamment pour les secteurs du matériel informatique, des logiciels et des télécommunications. Ces derniers se montrent particulièrement proactifs à proposer leurs produits aux ministères. En ce sens, il faut que les institutions développent leurs aptitudes à négocier et à dialoguer avec le secteur privé, sans perdre de vue les avantages et les coûts à court et long termes.

Capacités organisationnelles. Au niveau organisationnel, différentes structures peuvent servir à gérer les TIC dans les politiques éducatives. Par exemple, une équipe interne spécialiste des TIC dans l'éducation ou une institution semi-autonome qui, tout en relevant de la compétence du ministère (ou du gouvernement) en matière budgétaire, dispose de l'autonomie administrative requise pour gérer la mise en œuvre et passer contrat avec des institutions extérieures auxquelles seront confiés certains aspects de l'application de la politique. Bien que de telles dispositions soient prises au niveau des organisations, le ministère doit avoir l'assurance que l'exécution des diverses mesures se déroulera de façon cohérente, parfaitement coordonnée et qu'elle interviendra en temps utile. Par exemple, les spécifications relatives aux matériels nécessaires devraient tenir compte du type de logiciels pédagogiques à installer, tout comme les programmes de formation des enseignants devraient prendre en considération les logiciels utilisés, ainsi que l'accès (ou l'absence d'accès) à Internet. Dans plusieurs cas, l'intégration des TIC à des politiques éducatives a été trop axée sur la livraison du matériel, négligeant la rigoureuse planification nécessaire pour que le matériel soit fourni avec des ressources pédagogiques numériques, que la formation débute dès que les matériels sont en place et que les logiciels sont installés (ni avant, ni après) et que le support technique soit prêt à intervenir en cas de dysfonctionnement. C'est pour ces raisons que les ministères doivent

conserver un rôle moteur et être capables de coordination, en particulier parce qu'il faut pouvoir faire intervenir ensemble des équipes qui viennent d'univers professionnels différents (spécialistes de l'éducation, ingénieurs système, développeurs de logiciels, techniciens, etc.).

Capacités individuelles. En ce qui concerne les capacités individuelles, chaque domaine d'intervention décrit plus haut exige plusieurs types de compétences, à la fois techniques, fonctionnelles et managériales, dont voici un aperçu :

- Compétences techniques relatives aux TIC qui permettent de définir des spécifications adéquates et de procéder à l'évaluation technique des matériels, des logiciels, de la connectivité à Internet, des réglementations applicables aux télécommunications, du support technique, etc.
- Ingénierie des systèmes logiciels permettant de définir des spécifications adéquates et de procéder à l'évaluation technique des systèmes informatiques appliqués à la gestion de l'éducation.
- Utilisation à visée pédagogique des TIC pour l'enseignement et l'apprentissage – envisagés dans la perspective d'un processus éducatif – avec inclusion des TIC dans les programmes scolaires.
- Sélection et évaluation des ressources pédagogiques numériques.
- Méthodes de valorisation professionnelle des enseignants et, plus particulièrement, recours aux techniques d'enseignement à distance pour favoriser la collaboration et les interactions virtuelles.
- Capacité à concevoir et mettre en œuvre des systèmes d'évaluation.
- Élaboration des spécifications et des procédures de mise en œuvre.
- Méthodes et techniques de gestion de projet, plus particulièrement axées sur des projets de grande envergure, avec définition et mise en œuvre de méthodes de suivi.

Capacités autonomes. Les capacités autonomes qui peuvent être rattachées à ce domaine d'intervention renvoient à la nécessité d'une exploration permanente des nouvelles opportunités offertes par les technologies émergentes et utilisables dans le domaine de l'éducation.

7.4 Outils et méthodologies disponibles, leurs forces et leurs faiblesses

En ce qui concerne la planification d'une intégration des TIC aux politiques d'éducation, l'UNESCO, InfoDEV et d'autres partenaires ont développé

une trousse à outils conçue pour mettre à la disposition des responsables de l'éducation, des spécialistes de la planification et des professionnels un processus systématique de formulation, de planification et d'évaluation des programmes de développement de l'éducation renforcés par le recours aux TIC (voir www.ictinedtoolkit.org). Par ailleurs, d'autres sources décrivent sous différents angles les paramètres à prendre en compte pour intégrer les TIC à la politique éducative ; on peut citer Kozma (2005), Pelgrum et Law (2003), Kugemann (2002) et Hepp, Hinostroza, Laval et Rehbein (2004). De façon générale, bien que ces travaux donnent d'excellentes indications sur la phase de planification – en particulier pour les équipes qui « découvrent » les TIC dans le cadre d'une politique éducative –, ils ne sont pas suffisamment explicites. Par conséquent, le concours d'un expert extérieur est nécessaire pour optimiser l'utilisation de ces technologies par les équipes en charge de la planification des TIC au sein d'une politique éducative.

En ce qui concerne la gestion, nombreux sont les outils et les techniques décrits dans les publications spécialisées qui peuvent être utilisés pour planifier et gérer l'intégration des TIC aux politiques éducatives. Par exemple, l'approche par cadre logique (*Logical Framework Approach*) – qui est un outil de planification axé sur les objectifs (voir, par exemple, NORAD, 1999) – ou d'autres outils de planification de projet plus traditionnels tels que la méthode du chemin critique (CPM), la méthode du réseau des antécédents (*Precedence diagramming method*) ou la méthode PERT (*Programme Evaluation and Review Technique* ou technique d'évaluation et de révision de programmes).

Pour ce qui est du suivi et de l'évaluation de la politique, des auteurs ont essayé de définir des cadres qui puissent être utilisés pour suivre la mise en œuvre de l'intégration des TIC aux politiques éducatives, et donc servir d'outils de gestion. À titre d'exemple, on peut citer le cadre de suivi et d'évaluation des TIC dans les projets éducatifs élaboré par Wagner *et al.* (2005), qui permet d'identifier les différentes composantes de la politique en cause (*figure 7*).

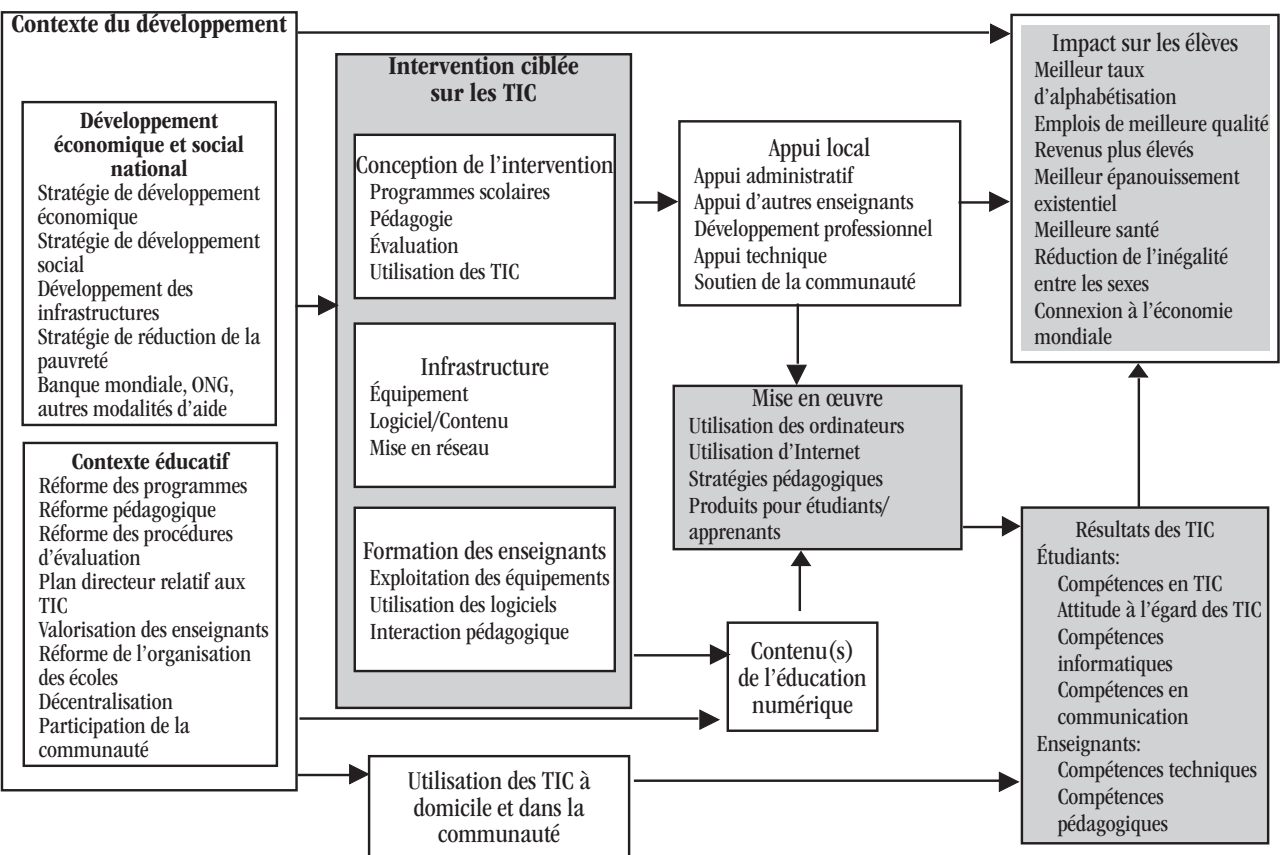
Comme le montre la *figure 7*, ce cadre considère (i) le « contexte du développement » de l'intervention (notamment le contexte du développement économique et social du pays, celui du système éducatif, ainsi que le développement des TIC formulé dans le cadre « Utilisation des TIC à domicile et par la communauté »), dont il convient de tenir compte pendant la phase de planification ; (ii) l'« intervention ciblée sur

les TIC », qui intègre les produits et les services qu'il faut mettre à la disposition des établissements scolaires ; (iii) l'« appui local », qui renvoie aux services disponibles sur place ; (iv) les « contenus de l'éducation numérique », qui fait référence aux ressources nécessaires à la mise en œuvre, laquelle, à son tour, décrit l'utilisation escomptée des TIC ; (v) les « résultats des TIC » et l'« impact sur les élèves », qui décrivent les variables à contrôler afin d'enregistrer les résultats et les impacts de l'initiative.

Scheuermann, Kikis et Villalba (2009) proposent une méthodologie différente, illustrée par un cadre qui facilite la compréhension et l'évaluation de l'incidence des TIC sur l'éducation (*figure 8*).

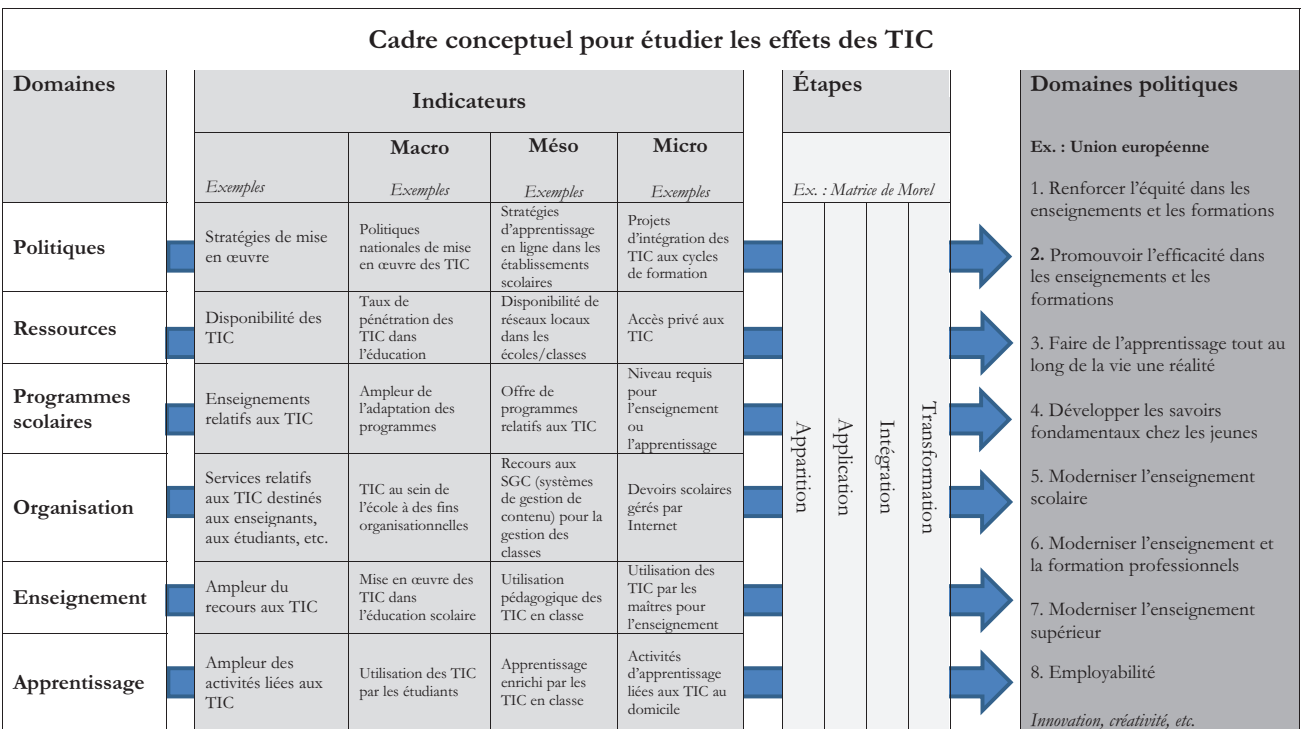
Dans ce cas, outre l'ensemble d'indicateurs regroupés sous les rubriques « politiques », « ressources », « programmes », « organisation », « enseignement » et « apprentissage », classés par appartenance aux niveaux d'intervention macro, méso et micro, ce cadre intègre également l'idée de « phases » dans la mise en œuvre de la politique (par exemple, « apparition », « application », « intégration » et « transformation »).

Figure 7. Cadre conceptuel pour le suivi et l'évaluation des TIC



Source : Wagner *et al.*, 2005, p. 9 (Reproduit tel que l'original).

Figure 8. Cadre d'évaluation des TIC dans l'éducation



Source : Scheuermann et al., 2009, p. 9.

7.5 Provenance de l'offre/appui au renforcement des capacités

Les approches méthodologiques suivantes favorisent le RC :

- Voyages d'étude dans des pays choisis pour prendre connaissance d'expériences concrètes et constater dans les établissements scolaires les conditions d'intégration des TIC aux politiques éducatives. Le plus souvent, lors de ces voyages, un groupe chargé de cette politique au ministère de l'Éducation se déplace pour tirer tous les enseignements utiles des expériences d'autres pays. Il ne faut surtout pas oublier que le choix du pays à visiter est d'une importance capitale. Le pays ciblé doit présenter des caractéristiques sociales et culturelles similaires à celles du pays d'où procède le groupe et avoir été capable d'enregistrer des progrès significatifs dans ce domaine. Par exemple, en Amérique latine, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le Chili était considéré comme un exemple de « pratiques exemplaires » dans ce domaine, de sorte que d'autres pays de la région – tels que la Colombie, le Pérou et la Bolivie – y avaient envoyé des délégations afin de se perfectionner au contact de l'expérience chilienne. Actuellement, l'initiative de l'Uruguay « un ordinateur portable par enfant » est considérée comme une « pratique exemplaire » et, de ce fait, attire beaucoup d'attention sur le pays. Dans d'autres régions, Singapour est aussi un exemple de recours aux meilleures pratiques pour l'introduction et l'utilisation des TIC dans l'enseignement et l'apprentissage, tandis que la République de Corée est considérée comme un cas exemplaire pour les innovations liées aux TIC. Dans ce domaine, la Jordanie est également devenue un exemple régional.
- Les équipes de certains pays peuvent également décider de se rendre dans des pays plus développés. Toutefois, dans nombre de cas, en raison des disparités culturelles, sociales et économiques, la transposition des expériences étudiées n'est pas possible et/ou exige des aménagements significatifs sur le plan local (ce qui peut être faisable pour les équipes qui ont déjà accumulé des expériences dans ce domaine).
- Dans la pratique, ces visites durent environ une semaine et, en règle générale, un groupe représentatif réunit au moins l'auteur de l'initiative et des professionnels (le plus souvent des personnels techniques) en charge de l'infrastructure, de la formation des enseignants et des ressources pédagogiques numériques, qui vont rencontrer leurs homologues sur place. Par ailleurs, le voyage d'étude

peut comporter des visites dans les établissements scolaires et être l'occasion de séances de formation sur le terrain.

- Séminaires et conférences organisés à l'intention des décideurs par des institutions internationales et/ou des sociétés privées. Ces conférences sont généralement très utiles pour échanger des vues sur les stratégies au niveau des politiques générales et pour apprendre grâce aux plans d'action des autres pays. Toutefois, les informations qu'elles permettent de transmettre s'avèrent insuffisantes au niveau de la mise en œuvre.
- Programmes formels, notamment des troisièmes cycles généralistes ou spécialisés ou d'autres formations diplômantes. Ces cycles de formation sont proposés par toute une série d'institutions et sont très hétérogènes du point de vue de leur qualité intrinsèque et de leur applicabilité à des contextes spécifiques. Toutefois, lorsqu'ils sont correctement choisis, ils peuvent contribuer utilement à une stratégie de RC à long terme.

Il est très courant que des institutions collaborent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique des TIC dans leur pays, afin de proposer des initiatives de RC. Par conséquent, en fonction des objectifs et des types de stratégies à mettre en œuvre, il serait bon que les pays intéressés identifient d'autres pays qui ont l'expérience de processus similaires et qui ont obtenu certains succès dans ce domaine. Le critère le plus pertinent pour choisir une institution semble être l'existence de similitudes d'ordre culturel et social, dans la mesure où il faudra adapter aux particularités et conditions locales tout ce qui aura pu être appris.

7.6 Sources d'information sur les outils et les méthodologies

Voici quelques sources d'information qui peuvent se révéler intéressantes.

Réalisée par Pelgrum et Law (2003) pour le compte de l'UNESCO, l'étude intitulée *Les TIC et l'éducation dans le monde : tendances, enjeux et perspectives* présente un aperçu global de l'intégration des TIC aux politiques éducatives avec, notamment, un historique de leur place dans l'éducation, leur rôle dans les programmes scolaires, les différents modèles de déploiement des infrastructures, des stratégies de valorisation des personnels ainsi que des problématiques plus générales telles que la gestion du changement et un échange de vues sur les différentes représentations du rôle des TIC dans les politiques éducatives.

Développée par l'UNESCO, InfoDEV et d'autres partenaires, la trousse à outils « les TIC dans l'éducation » est une autre source d'information qui se propose de mettre à la portée des décideurs, des spécialistes de la planification et des professionnels un processus systématique en vue de la formulation, la planification et l'évaluation des programmes de développement de l'éducation enrichis grâce aux TIC. Cette trousse regroupe six boîtes à outils différentes (soit 19 outils au total) qui fournissent des instruments interactifs et proposent à l'utilisateur des directives à suivre pas à pas pour l'accompagner dans sa démarche, et portant sur les points suivants :

- Cartographie de la situation nationale, technologique et éducative.
- Formulation et évaluation des programmes enrichis par les TIC.
- Planification des besoins matériels et humains.
- Planification du contenu enrichi par les TIC.
- Génération des coûts des programmes.
- Élaboration d'un plan directeur.
- Suivi de la mise en œuvre, de son efficacité et de son impact.

Cette trousse à outils contient également un manuel de référence qui résume les connaissances, l'état de la recherche et les expériences acquises à l'échelon mondial sur une utilisation performante des TIC dans le secteur de l'éducation.

À titre complémentaire, l'ouvrage *Technology in schools: Education, ICT and the knowledge society*, rédigé par Hepp *et al.* (2004) pour le compte de la Banque mondiale, propose des exemples et divers aperçus sur un certain nombre de questions pertinentes pour les instances de décision dans ce domaine, notamment dans les pays en développement. Parmi d'autres points, cette étude aborde le besoin d'un plan de valorisation des personnels, les engagements à long terme et pose le problème de la perspective pédagogique. En outre, elle traite du besoin d'assistance, de la pertinence des contenus pédagogiques numériques pour former les enseignants, ainsi que d'autres questions soulevées par la mise en œuvre d'un tel système.

Enfin, l'UNESCO a publié une série de documents pour illustrer les différentes options à retenir pour l'intégration des divers composants des TIC à une politique éducative. Parmi d'autres, les publications suivantes peuvent se révéler intéressantes :

TIC et programmes scolaires

- UNESCO. 2000. *Technologies de l'information et de la communication en éducation : un programme d'enseignement*. Paris : UNESCO.
www.wedu.ge.ch/cptic/prospective/projets/unesco/en/welcome.html
- UNESCO. 2004. *Technologies de l'information et de la communication en éducation : un programme d'enseignement et un cadre pour la formation continue des enseignants*. Paris: UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129538e.pdf>

Formation des enseignants et normes applicables

- UNESCO. 2002. *Technologies de l'information et de la communication dans la formation des enseignants : Guide de planification*. Paris : UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129533e.pdf>
- UNESCO. 2003. *Building capacity of teachers/facilitators in technology-pedagogy integration for improved teaching and learning*. Bangkok: UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001356/135606e.pdf>
- UNESCO. 2008a. *ICT competency standards for teachers: Policy framework*. Paris: UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001562/156210e.pdf>
- UNESCO. 2008b. *ICT competency standards for teachers: Competency standards modules*. Paris: UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001562/156207e.pdf>
- UNESCO. 2008c. *ICT competency standards for teachers: Implementation guidelines*. Paris: UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001562/156209e.pdf>

7.7 Références bibliographiques

- Bakia, M. ; Means, B. ; Gallagher, L. ; Chen, E. ; Jones, K. 2009. *Evaluation of the enhancing education through technology program: Final report*. Washington DC : US Department of Education, Office of Planning, Evaluation and Policy Development, Policy and Program Studies Service.
<http://www2.ed.gov/rschstat/eval/tech/netts/finalreport.pdf>

- Balanskat, A. ; Blamire, R. ; Kefala, S. 2006. *The ICT impact report: A review of studies of ICT impact on schools in Europe*. Extrait, en mai 2007, de :
<http://ec.europa.eu/education/doc/reports/doc/ictimpact.pdf>
- Campuzano, L. ; Dynarski, M. ; Agodini, R. ; Rall, K. ; Pendelton, A. 2009. *Effectiveness of reading and mathematics software products: Findings from two student cohorts*. Washington DC : US Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance.
<http://ies.ed.gov/ncee/pubs/20094041/pdf/20094042.pdf>
- Fullan, M. 2007. *The new meaning of educational change* (4^e édition). Londres : Teachers College Press.
- Hepp, P. ; Hinostroza, J.E. ; Laval, E. ; Rehbein, L. 2004. *Technology in schools: Education, ICT and the knowledge society*. Washington DC : Banque mondiale.
<http://go.worldbank.org/O2UP0U2IB0>
- Hunt, M. ; Davies, S. ; Pittard, V. ; BECTA. 2006. *The Becta Review 2006: Evidence on the progress of ICT in education*. Coventry : British Educational Communications and Technology Agency.
<http://dera.ioe.ac.uk/1427/>
- Kinelev, V. ; Kommers, P. ; Kotsik, B. 2004. *Information and communication technologies in secondary education: Position paper*. Moscou : Institut de l'UNESCO pour l'application des technologies de l'information à l'éducation (ITIE).
<http://iite.unesco.org/pics/publications/en/files/3214616.pdf>
- Kozma, R.B. 2005. *National policies that connect ICT-based education reform to social and economic development*. *Human technology: An Interdisciplinary Journal on Humans in ICT Environments*, 1(2), p. 117-156.
www.humantechnology.jyu.fi/archives/abstracts/kozma05.html
- Kugemann, W.F. 2002. *ICT and educational resource policy. Paper presented at the OECD Seminar: The effectiveness of ICT in schools: Current trends and future prospectus*. Tokyo : OCDE.
www.oecd.org/dataoecd/11/19/41188210.pdf

- McCombs, B.L. 2000. *Assessing the role of educational technology in teaching and learning process: A learner-centered perspective*. Communication présentée à la *Secretary's Conference on Educational Technology*, 2000, Washington, DC.
www.eric.ed.gov/PDFS/ED452830.pdf
- McDonald, H. ; Ingvarson, L. 1997. 'Technology: A catalyst for educational change'. Dans : *Journal of Curriculum Studies*, 29(5), p. 513-527.
- NORAD. 1999. *The Logical Framework Approach (LFA): A handbook for objectives-oriented planning*. Oslo : Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD).
www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication/_attachment/106231?_download=true&_ts=11eb62dcb2d
- OCDE. 2001. *Learning to change: ICT in schools*. Paris : OCDE.
- _____. 2003. *Seizing the benefits of ICT in a digital economy*. Paris : OCDE.
www.oecd.org/dataoecd/43/42/2507572.pdf
- _____. 2010. *Are the New Millennium learners making their grade? Technology use and educational performance in PISA*. Paris : OCDE-CERI.
- Olson, J. 2000. 'Trojan Horse or teacher's pet? Computer and the culture of the school'. In: *Journal of Curriculum Studies*, 32(1), p. 1-8.
- Pelgrum, W.J. ; Law, N. 2003. *Les TIC et l'éducation dans le monde : tendances, enjeux et perspectives*. Principes de la planification de l'éducation n° 77. Paris : IIPE-UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136281e.pdf>
- Roschelle, J.M. ; Pea, R.D. ; Hoadley, C.M. ; Gordin, D.N. ; Means, B.M. 2000. 'Changing how and what children learn with computer-based technologies'. Dans : *Children and Computer Technology*, 10(2), p. 76-101.
<http://ctl.sri.com/publications/downloads/PackardChangingLearning.pdf>
- Scheuermann, F. ; Kikis, K. ; Villalba, E. 2009. *A framework for understanding and evaluating the impact of information and communication technologies in education*. Ispra : Centre for Research on Lifelong Learning (CRELL).

- Semenov, A. 2005. *How ICT can create new, open learning environments*. Paris : UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139028e.pdf>
- Venezky, R.L. 2002. *Quo Vademus? The transformation of schooling in a networked world*. Extrait, en mai 2007, de :
www.oecd.org/dataoecd/48/20/2073054.pdf
- Wagner, D. ; Day, R. ; James, T. ; Kozma, R.B. ; Miller, J. ; Unwin, T. 2005. *Monitoring and evaluation of ICT in education projects: A handbook for developing countries*. Washington DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale.
www.infodev.org/en/Document.9.pdf
- Zhao, Y.; Frank, K.A. 2003. 'Factors affecting technology uses in schools: An ecological perspective'. Dans : *American Educational Research Journal*, 40(4), p. 807-840.

VIII. Planification et gestion de l'infrastructure du système éducatif

8.1 Introduction

La planification et la gestion efficaces de l'infrastructure du système éducatif est une tâche hautement complexe qui, pour donner de bons résultats, exige de multiples ressources. À cet égard, les méthodologies appliquées sont en grande partie dictées par les contextes éducatifs et politiques des divers pays et régions, qui peuvent différer considérablement selon leur taille et le développement de leur système scolaire, leurs tendances démographiques, l'implication politique du pouvoir, l'ampleur et le lieu d'implantation du projet et selon bien d'autres facteurs encore. S'il est essentiel de s'engager au respect des principes d'une bonne planification et d'une bonne gestion, il peut arriver que les autorités nationales ou régionales aient à faire des compromis difficiles et sensibles pour défendre l'intérêt général. Ainsi, la mise en œuvre accélérée d'un ambitieux programme de construction peut être retardée à cause d'une ample participation au processus décisionnel des parties prenantes dans le secteur éducatif et au sein de la communauté. Par ailleurs, il n'est pas toujours possible de répondre aux demandes en technologies complexes d'enseignement et d'apprentissage lorsque les ressources financières sont limitées, et il peut s'avérer nécessaire d'opter pour une planification et des solutions à court terme, de préférence à des infrastructures éducatives plus durables.

Bien qu'il soit toujours nécessaire de trouver des solutions personnalisées, le présent chapitre va recenser des principes généraux pour la planification et la gestion efficaces de projets d'investissement à petite et grande échelles tirés d'autres domaines tels que l'évaluation du risque, la planification financière et la gestion de projets. Les exemples sont issus de pratiques existantes et de solutions apportées par différents pays à des scénarios complexes.

8.2 Problèmes relevant de la PGP

Principes et enjeux d'une planification et d'une gestion efficaces de l'infrastructure du système éducatif

La rubrique qui suit présente 12 principes pour une planification et une gestion efficaces de l'infrastructure du système éducatif. Ces principes s'inscrivent dans le contexte d'un système de bonne gouvernance dont les grandes orientations ont été exposées au *chapitre 2*.

Adopter une politique nationale et prendre l'engagement au plus haut niveau d'améliorer la qualité de l'infrastructure éducative. Les politiques adoptées devraient refléter la valeur reconnue aux enfants dans la société. La décision de procéder à la planification d'un projet exige un appui politique associé à une volonté délibérée d'améliorer l'infrastructure éducative (*encadré 10*).

Encadré 10. Programme de modernisation de bâtiments scolaires au Portugal

En janvier 2007, le gouvernement portugais a lancé un projet visant la réhabilitation d'ici 2015 de 332 établissements scolaires secondaires et y consacrait un investissement global de 2,45 milliards d'euros pour les 205 premiers établissements. Le gouvernement avait trois préoccupations essentielles en ce qui concerne son parc de bâtiments scolaires :

- sa dégradation physique ;
- ses normes environnementales médiocres en ce qui concerne les performances énergétiques, le confort ambiant et les normes sanitaires ;
- son inadéquation fonctionnelle à l'enseignement et à l'apprentissage.

Pour gérer ce programme de réhabilitation, les pouvoirs publics ont spécialement créé une société de droit public, *Parque Escolar*, dotée d'une large autonomie administrative et financière et de ses propres actifs.

Source : OECD. 2010. *OECD review of the Secondary School Building Modernisation Programme, Portugal*. Paris: OCDE.
www.oecd.org/dataoecd/13/55/44708107.pdf

Recenser les besoins, en identifiant les ressources disponibles et en fixant un calendrier. La décision d'investir dans l'infrastructure du système éducatif est induite par les besoins en la matière. Le succès d'un

projet peut dépendre de la façon plus ou moins nette dont ces besoins auront été, dès le départ, identifiés, structurés et reconnus par toutes les parties prenantes, mais aussi de la manière dont une réponse y aura été apportée et de la qualité de la communication à leur propos pendant tout le temps de la réalisation du projet. Les autorités compétentes devraient dresser des plans d'action et fixer des objectifs parfaitement identifiés et mesurables. Les responsables concernés devraient définir les priorités et élaborer les stratégies pour réaliser ces objectifs. Le plan d'action doit être clair, il devrait bénéficier d'un appui adéquat et des concours requis pour atteindre son but et ses objectifs ainsi que pour être exécuté dans une période définie.

Mettre en place une stratégie d'évaluation et de hiérarchisation de ces besoins afin de déterminer les critères à retenir pour prendre la décision de remplacer, de réhabiliter ou d'investir à nouveau dans un établissement scolaire. Des méthodologies telles que l'analyse coût-avantages peuvent avoir leur utilité et les besoins devraient être classés en fonction des priorités à court et à long termes. La flexibilité devrait être suffisante pour tenir compte de « l'imprévisible » et des disparités entre les établissements scolaires (*encadré 11*).

Encadré 11. Planification démographique et hiérarchisation des projets en Irlande

En Irlande, l'Unité Planification et Construction est chargée de la réalisation du programme de construction des bâtiments scolaires, qui a représenté un investissement de 656 millions d'euros en 2009. Pour que ce projet puisse avancer, depuis la phase qui précède la planification jusqu'à l'achèvement des travaux, en passant par toutes les étapes intermédiaires, il faut évaluer sa viabilité, en utilisant des seuils de viabilité financière ; le projet doit également suivre les grandes orientations de sa conception. Enfin, le projet doit rester conforme au domaine concerné et respecter les normes de coûts. À cet égard, les outils suivants sont utilisés :

- **Planification démographique.** Un système d'information géographique (SIG) est utilisé comme outil du processus de planification. Les projections démographiques font état d'une augmentation constante de la scolarisation dans le primaire pour les dix prochaines années, qui rend nécessaire un renforcement de la capacité d'accueil des élèves. En 2009, par exemple, 60 projets du niveau du primaire ont été lancés et 30 devraient être achevés en 2010. Nombreuses sont les sources de données également utilisées pour la planification des établissements scolaires : allocations familiales, nombre de naissances vivantes, données cadastrales et nombre d'enfants scolarisés et de personnels enseignants.

- **Hiérarchisation.** Tous les projets de construction sont classés en quatre catégories : nouvelles installations, extensions et rénovations de grande ampleur, logements de service et « autre » ; dans chaque catégorie, l'ordre de priorité des projets est établi en fonction de la stabilité du taux de scolarisation, de la durée prise en compte dans le processus de planification et de la solution la plus rentable.
- **Normes de qualité** (directives techniques pour le choix du site le mieux adapté au projet, spécifications de conception), normes de superficie (le choix des superficies conditionne la surface nette des salles d'un établissement scolaire qui en comporte un nombre « n ») et normes applicables aux coûts (les coûts des projets sont ventilés entre coûts de base de la construction – exprimés en coût par mètre carré de la surface au sol du nouveau bâtiment – et les coûts des ouvrages extérieurs, qui prennent en compte les aménagements extérieurs associés au nouveau bâtiment).

Source : Rapport de synthèse de l'atelier OCDE/Banque européenne d'investissement sur la planification stratégique de l'investissement dans l'infrastructure du système éducatif, 28-29 juin 2010, Luxembourg.
www.eib.org/infocentre/events/all/strategic-investment-planning.htm

Définir clairement les rôles et les responsabilités des différents individus, agences et organisations impliqués dans la planification, dans le cadre d'un processus transparent de planification, de conception, de réglementation, ainsi que pour les décisions liées à la mise en œuvre.

La probabilité de voir les projets avancer de façon sûre, sans heurt, dans le respect du budget alloué et du calendrier fixé peut être significativement améliorée grâce à une instance décisionnelle, à un processus et un mécanisme de responsabilités explicites, à la définition claire des rôles et des responsabilités des principaux acteurs, à la connaissance des priorités et projets concurrents, ainsi que de leur ordre d'importance, et, enfin, à la compréhension des risques liés au projet. Bien que chaque projet exige que les acteurs impliqués aient des aptitudes et des compétences différentes – en fonction de la portée, du niveau (politique, école) et de la phase de déploiement du projet (planification, pré-conception, conception, évaluation de fonctionnalité) –, il est utile de faire la distinction entre :

- les intervenants qui décident de la portée et de l'ampleur du budget alloué au projet ;
- ceux qui mettent en œuvre, gèrent et contrôlent le projet (architectes, entreprises du BTP, responsables des établissements scolaires, conseils d'école, etc.). Ces acteurs doivent disposer d'expertises pédagogiques, financières, architecturales et techniques (aptitudes

et qualifications), ainsi que de connaissances en matière de passation de marchés, d'appels d'offres et de gestion de projets ;

- Ceux qui détiennent les compétences politiques et sociales et en communication, et qui peuvent contribuer à créer des partenariats, à assurer les financements, à développer les réseaux en général et qui veilleront également au succès des projets de planification des investissements.

Comprendre le processus de planification. Le processus de planification peut être ventilé en trois phases :

Avant-projet : phase stratégique

- Valider la portée du programme.
- Valider le calendrier.
- Confirmer la disponibilité des ressources.
- Recenser les besoins.
- Évaluer ces besoins, en y incluant une évaluation du parc immobilier existant.
- Élaborer une stratégie de communication.

Projet : phase de mise en œuvre

- Accepter de débloquer les fonds.
- Établir les principales spécifications, les guides de conception et l'appui technique.
- Choisir (par ordre de priorité) les établissements scolaires et les concepteurs.
- Élaborer un plan stratégique pour l'école et un programme abrégé/fonctionnel.
- Élire un nombre restreint d'entreprises du BTP, collecter et évaluer les offres, et signer les contrats.
- Superviser et terminer les travaux commandés.

Post-projet : phase de suivi et d'évaluation

- Réévaluer les besoins à partir des conclusions de l'audit définitif et de l'évaluation de fonctionnalité.

Mettre la communauté à contribution. Il faut encourager la participation de la communauté et son appréhension des questions locales

dès la phase de l'avant-projet (*encadré 12*). Sharp (2008)¹⁴ décrit comment le lieu d'implantation, la taille et la fonction des établissements scolaires publics ont une incidence considérable sur la vie des communautés pour lesquelles ils sont construits :

- **Considérations économiques.** Des établissements scolaires de bonne qualité dans un quartier peuvent valoriser les biens immobiliers alentour, soutenir les entreprises locales et servir de catalyseur à une revitalisation des sites. À l'inverse, l'implantation des établissements scolaires loin des habitations ou leur dégradation par manque d'entretien peut être une cause de désinvestissement.
- **Environnement et santé publique.** Le lieu d'implantation d'un établissement scolaire a une incidence sur les modes de transport des élèves qui vont à l'école et qui en reviennent et a donc un impact sur la qualité de l'air et de l'eau.
- **Encombrement des voies d'accès.** L'emplacement des locaux scolaires a une incidence sur les embouteillages locaux aux heures de pointe et peut donc être la source de difficultés pour les parents, les personnels et les résidents.
- **Cohésion sociale.** Dans bon nombre d'agglomérations et de villes, les établissements scolaires servent de point d'ancrage à leur communauté ; ils renforcent les liens sociaux, l'implication de la communauté et sa fierté.
- **Égalité sociale.** La réalité socio-économique des quartiers se reflète dans les établissements scolaires d'une communauté ; ceux-ci ont donc des implications importantes en matière d'égalité d'accès aux savoirs.
- **Qualité de l'éducation.** Le succès scolaire, la satisfaction des enseignants, l'implication des parents, les taux de fréquentation, le nombre de diplômés et la sécurité des élèves sont fortement dépendants de la taille des établissements et de la façon dont ils sont gérés, notamment en ce qui concerne leur degré d'intégration à la vie de la communauté au sens large.
- **Financement de l'école et administration locale.** L'emplacement d'un établissement scolaire et la manière dont il est géré ont une incidence sur le transport, les infrastructures, le coût des services et les taux d'imposition.

14. Sharp M. 2008. *Local government and schools: A community-oriented approach ICMA IQ Report*, volume 40, édition spéciale. Washington, DC : ICMA.
<http://icma.org/Documents/Document/Document/573>

Encadré 12. Établissement scolaire de Seven Fountains, Kokstad, Afrique du Sud



Construit en 2007, cet établissement scolaire est implanté dans l'une des villes à la croissance la plus rapide de la province de Kwa-Zulu-Natal, en Afrique du Sud ; il est la preuve vivante des **avantages d'une implication de la communauté dès la phase de planification du projet**. Les populations locales ont été systématiquement associées à la conception et à la construction de cet établissement scolaire et elles utilisent désormais les locaux en dehors des horaires de l'école. Il y a au sein de cette communauté un véritable sentiment d'appropriation, avec une forte demande d'inscription et une absence du vol et du vandalisme contre l'établissement. Bon nombre des éléments de la conception architecturale – tels que des constructions circulaires et des toitures en chaume – sont le reflet de l'architecture locale. Cet établissement scolaire dispose de nombreux espaces pour l'enseignement et l'apprentissage. De nombreuses salles de classe comportent des mezzanines ou des tribunes qui permettent de détacher des espaces pour un enseignement plus créatif et pour la tenue d'ateliers. Les plans définitifs prévoient plusieurs aménagements tels que des détecteurs pour mesurer la température des salles, réguler l'éclairage et la consommation d'énergie, qui contribueront à réduire l'impact de cet établissement scolaire sur l'environnement et qui seront mis en œuvre sans coût supplémentaire ou à un coût très faible.

Source : OCDE. 2011. *Designing for education: Compendium of exemplary educational facilities 2011*. Paris : OCDE.

Faire l'inventaire des bâtiments et une évaluation permanente de leur état. L'évaluation des caractéristiques et de l'état du parc immobilier scolaire (grâce à la collecte de données globales et précises) à des intervalles de temps réguliers et sur toute la durée du cycle de vie des bâtiments peut faciliter la détermination de paramètres utiles pour la prise de décisions, la protection des actifs physiques représentés par les locaux et peut contribuer à combler les besoins de ceux qui les utilisent (*encadré 13*).

Encadré 13. Évaluation de la qualité et de l'état de locaux éducatifs

La collecte des données devrait tenir compte des caractéristiques locales, des besoins et des ressources disponibles. Le financement de la collecte est un facteur important qui devrait être intégré dans le plan d'investissement. En cas de points de contrôle et de formalités administratives trop nombreux, le cadre ainsi créé risque de s'effondrer sous son propre poids. À San Diego, par exemple, à l'issue d'une analyse coûts-avantages, la circonscription scolaire a décidé de renoncer au financement de l'État, les formalités administratives étant trop onéreuses. L'importance de l'effort à consentir pour collecter les données, les analyser dans de bonnes conditions et soumettre les formulaires à révision/approbation doit être soigneusement quantifiée en fonction du but de l'opération et des ressources des écoles de la carte scolaire.

Certaines instances peuvent n'avoir qu'une expérience limitée dans les méthodes de collecte des données, d'où la nécessité d'intégrer à la stratégie initiale de collecte des données une formation et des rudiments de renforcement des capacités. La mise au point des instruments devrait être confiée à des spécialistes de l'évaluation qui interviendraient en toute indépendance. Les chefs d'établissement peuvent aussi faire part de leur satisfaction, bien que ces données soient subjectives. L'autorité en charge de l'éducation – le propriétaire et l'exploitant des établissements scolaires – devrait jouer un rôle prépondérant dans l'élaboration de la stratégie de collecte des données. Pour planifier régulièrement des investissements et prendre des décisions sur leur hiérarchisation, des enquêtes annuelles pourraient se révéler nécessaires. Mais l'évaluation des résultats d'une politique au sens large, ne devrait exiger que des enquêtes à cinq ans d'intervalle.

Si les objectifs et les facteurs intégrés dans l'enquête peuvent varier de façon significative, l'information minimale requise pour procéder à l'analyse initiale de l'état et de la qualité d'un parc immobilier scolaire comprend :

- Le lieu d'implantation, la taille, l'âge et les exigences fonctionnelles en matière d'espace (c'est-à-dire salles de classe pour l'enseignement primaire, secondaire, etc., laboratoires, salles de travaux pratiques, installations sportives ou autres besoins spécifiques).
- Le nombre d'élèves et d'enseignants.
- Les performances du bâtiment concernant la sécurité en général, les fonctionnalités, le confort, le cycle de vie (coûts d'exploitation), l'état général et les possibilités d'accès pour les handicapés.
- L'aspect esthétique, l'environnement extérieur, la valeur symbolique/contribution au bien-être.
- La démographie : population scolarisée et projections de scolarisation.
- Les relations entre les installations éducatives, entre le système éducatif et le « dossier pédagogique » – entre la façon dont la communauté s'en sert et la pérennité, etc.

Source : Summary of OECD/European Investment Bank Workshop on Strategic Investment (Rapport de synthèse de l'atelier OCDE/Banque européenne d'investissement sur l'investissement stratégique).

Établir un code, des réglementations et des normes de construction des bâtiments scolaires, avec des mécanismes de contrôle et d'exécution.

L'objectif primordial des codes et réglementations applicables à la construction des bâtiments scolaires devrait être de protéger la santé et la sécurité des occupants de ces locaux. Des mesures devraient être prises pour veiller à ce que la mise en œuvre et l'application des codes et réglementations soient cohérentes, pour les bâtiments existants ainsi que les constructions nouvelles. La conception des bâtiments scolaires devrait être contrôlée par des experts qualifiés et les locaux scolaires nouvellement construits devraient être inspectés et certifiés ; enfin, les autorités concernées devraient réexaminer régulièrement les codes et les réglementations (*encadré 14*).

Encadré 14. La loi Field de 1933 en Californie

Le 10 avril 1933, le tremblement de terre de Long Beach détruisait 70 établissements scolaires et 120 écoles subissaient des dégâts structurels majeurs. Fort heureusement, ce séisme s'est produit alors que les locaux étaient vides. Cette catastrophe a contraint les ingénieurs, les pouvoirs publics et les populations en général à faire de la protection des structures publiques – et en particulier les établissements scolaires – contre les séismes un objectif des politiques publiques. Le 10 avril 1933, la loi Field était adoptée. Cette loi stipule que les bâtiments doivent être conçus en conformité avec les normes édictées par l'État et que les plans et spécifications doivent être préparés par des ingénieurs et techniciens qualifiés et agréés par l'État. La qualité de la construction doit être garantie par une inspection et un examen confiés à des experts indépendants. En outre, les professionnels qui ont conçu les bâtiments, l'inspecteur indépendant et l'entrepreneur doivent certifier sous serment – et sous peine de parjure – que les bâtiments ont bien été construits conformément aux plans agréés. La Fédération des architectes d'Etat (DSA, Division of the State Architect) a été créée en tant qu'instance juridictionnelle de l'État de Californie chargée de faire appliquer la loi Field.

Source : OCDE. 2004. *Keeping schools safe in earthquakes*. Paris: OCDE.
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9504021e.pdf>

Les normes peuvent créer un indicateur quantifiable qui permettra, en temps opportun, de mesurer la progression des travaux, de contrôler les performances et la qualité de la construction et d'en apprécier la gestion (*encadré 15*).

Encadré 15. Indicateurs de qualité d'un projet

En décembre 2005, le Royaume-Uni créait un indicateur de qualité de projet (DQI) relatif aux établissements scolaires, pour aider les parties prenantes (enseignants, parents, chefs d'établissement, élèves, membres de la communauté, clients des collectivités locales et professionnels du BTP) à atteindre l'excellence dans les projets de constructions scolaires neuves ou réhabilitées, au cours de quatre étapes différentes du cycle de vie de ces bâtiments. Utilisé pour les bâtiments scolaires, le DQI mesure la qualité de la conception à partir de trois critères :

- **Fonctionnalité.** Le bâtiment doit permettre un accès aisé à tous et disposer d'espaces pour les activités éducatives et péri-éducatives ; il doit également pouvoir s'adapter en fonction de l'évolution des besoins.
- **Qualité du bâti.** Les finitions du bâtiment doivent être durables, la conception doit réduire au minimum le recours aux systèmes mécaniques de ventilation, de refroidissement et de chauffage. L'agencement général, la structure et les systèmes techniques doivent être parfaitement intégrés, grâce à des matériaux et à des dispositifs durables.
- **Impact.** Le bâtiment doit être bien situé et démontrer une esthétique et un caractère innovant ; les structures formelles et les matériaux doivent porter attention aux détails ; l'installation doit comporter des aires de circulation agréables, des parties communes et bénéficier d'un éclairage naturel.

Source : OCDE. 2006. *Design quality indicator for schools in the United Kingdom*. PEB Exchange.

Paris: OCDE.

www.oecd.org/dataoecd/63/16/37697425.pdf

Élaborer des notes d'orientation stratégiques. Connues en Amérique du Nord sous le nom de « spécifications pour l'éducation », ces notes d'orientation décrivent les conditions requises pour les bâtiments et les sites afin de pouvoir accueillir un programme scolaire, des activités éducatives et d'assurer des fonctions d'assistance. Établissant également les normes de performance et les paramètres minimaux auxquels les bâtiments doivent satisfaire, ce document sert de base au projet de construction. Utilisées conjointement avec les consignes pour la conception du projet et les spécifications techniques, ces directives représentent une méthodologie exhaustive pour construire ou réhabiliter des installations avec cohérence et qualité, et devraient donc contenir :

- des informations caractéristiques sur le projet : importance des travaux, budget et calendrier pour l'achèvement des principales étapes de la réalisation du projet ;

- une description des caractéristiques et des fonctions des espaces éducatifs ;
- des précisions sur les capacités d'accueil et les inscriptions ;
- une indication des critères généraux de performance ;
- des informations contextuelles pertinentes : climat, géographie, caractéristiques de la communauté et de ses besoins, connaissance des installations existantes.

Développer l'expertise locale, la formation et le niveau de qualification des professionnels, des entrepreneurs et des techniciens locaux. Les ingénieurs et les architectes doivent être convenablement formés et agréés par les autorités locales compétentes, et leur formation doit comporter des modules spécialement dédiés à la conception et à la construction des bâtiments scolaires. Les qualifications des entrepreneurs locaux doivent être prises en compte lors des projets de construction. Les responsables locaux de la construction, les spécialistes du contrôle de la planification et les inspecteurs doivent être agréés à l'issue d'un processus de formation adéquate et de validation de leur expérience (*encadré 16*).

Assurer la maintenance pendant toute la durée du cycle de vie du bâtiment. La maintenance suppose une succession continue d'activités qui consistent aussi bien à prévoir ou à prévenir les dysfonctionnements qu'à améliorer ou rénover les bâtiments, en organisant les réparations et « l'entretien courant ». Becker (2011)¹⁵ formule des recommandations sur la manière de gérer les ressources pour répondre à cette nécessité :

- **Un manuel des procédures de maintenance** décrivant les différentes activités de nettoyage courant et des rénovations à prévoir dans le cadre du fonctionnement quotidien et de la maintenance des installations, en assurant les services de supervision, de contrôle et de gestion appropriés.
- **Un plan de maintenance** qui vise à garantir le maintien, la conservation et la protection de l'état et du bon fonctionnement des installations. Ce plan peut prévoir un système informatisé de signalisation, d'examen et de suivi de tous les problèmes posés par la maintenance, des critères de formation des personnels de maintenance, ainsi que des processus et des procédures d'inspection concernant, notamment, le nettoyage, l'entretien et la réparation des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation, les

15. Becker T. 2011. 'What constitutes maintenance?'. Dans : Facilities Manager, 27(4), p. 14-17.

équipements des cuisines, l'éclairage, la plomberie et les systèmes d'aspersion automatique contre les incendies, etc.

Encadré 16. Projet d'élaboration d'un Code national de la construction au Népal

À la suite du tremblement de terre qui a affecté le Népal en 1988, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a lancé un projet d'élaboration d'un Code national de la construction pour le Népal. Au cours du projet, un certain nombre d'obstacles au développement de l'expertise locale au Népal ont pu être identifiés :

- **Les enseignements du passé avaient été oubliés.** En effet, le Népal avait été frappé par des séismes dévastateurs en 1934 et en 1988. Malheureusement, en 1988, les leçons apprises après le tremblement de terre de 1934 avaient été oubliées depuis longtemps.
- **Désaccords entre les experts.** Des difficultés peuvent surgir lorsque les experts ne sont pas d'accord les uns avec les autres ; cette situation conflictuelle sert fréquemment à justifier l'inaction ...
- **Dévalorisation des experts locaux.** Dans de nombreux cas, les experts nationaux disposent des compétences techniques nécessaires pour réaliser un projet. Pendant le séjour de l'auteur au Népal, cette réalité a malheureusement été ignorée, la présence d'un « expert » étranger étant nécessaire pour influencer les instances décisionnelles au plus haut niveau, ce qui, en son absence, aurait été difficile. La confirmation par l'expert étranger de la compétence technique des experts locaux a amélioré la crédibilité de ces derniers au sein de la hiérarchie politique et sociale, démontrant une fois de plus le manque de considération à l'égard des experts locaux.
- **Négligence des solutions simples.** Dans certains cas, des solutions simples et peu coûteuses permettent de résoudre les problèmes les plus courants.

Source : OCDE. 2004. *Keeping schools safe in earthquakes*. Paris: OCDE.
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9504021e.pdf>

- **Un plan d'amélioration des installations**, élaboré par le secteur scolaire pour compléter le plan de maintenance de l'établissement en recensant les interventions et actions spécifiques à prévoir en matière d'entretien courant et de maintenance, de réparation et de rénovation des locaux du secteur scolaire et en détaillant la façon dont le secteur scolaire apportera des solutions aux problèmes que lui posent ses installations.

Suivi et évaluation en continu. L'évaluation devrait être permanente pour que les espaces demeurent adaptés à l'usage auquel ils sont destinés pendant toute la durée de vie des installations ; il faut également qu'ils

puissent accompagner l'évolution des performances et des exigences opérationnelles, tant des processus éducatifs que des bâtiments eux-mêmes. Tout processus d'évaluation a pour finalité la réinjection des résultats auxquels il est parvenu dans le cycle global de construction, et la sensibilisation des acteurs qui peuvent avoir une influence sur les financements et l'amélioration du projet, à savoir les cadres et les décideurs. Cette évaluation devrait avoir lieu durant la totalité du cycle de vie des bâtiments et ses différentes étapes, c'est-à-dire :

- la phase d'avant-projet ;
- la phase de conception ;
- la phase de construction ;
- 12 à 24 mois après l'inauguration des locaux ;
- à tout moment, pendant l'utilisation des bâtiments, par exemple à la suite d'importants travaux de rénovation ou de restructuration ou d'une mutation majeure dans la politique éducative, qui aurait une incidence sur les infrastructures.

L'implication de la communauté scolaire dans l'évaluation des espaces peut faire naître un sentiment d'appartenance et d'appropriation. Les méthodologies qualitatives actuelles ont mis l'accent sur la nécessité d'interroger les utilisateurs de ces espaces (c'est-à-dire les élèves, les personnels, les parents et les membres de la communauté) sur la façon dont les locaux répondent à leurs besoins (éducatifs, sociaux, professionnels et autres). Ainsi, les utilisateurs de l'espace ont le sentiment de pouvoir peser sur leur environnement physique. Toutefois, d'autres outils ont été utilisés par d'autres parties prenantes, notamment des questionnaires d'actifs et des questionnaires d'établissement, des chercheurs et des spécialistes de l'éducation.

Un certain nombre de méthodes ont été mises en œuvre dans différents pays pour évaluer la qualité des espaces dédiés à l'éducation, notamment le programme d'évaluation des performances d'une installation. Ce programme fait appel à toute une série d'outils de recherche qualitatifs (tels que les visites, les groupes de discussion, les entretiens, l'observation directe) pour évaluer l'efficacité éducative et les performances opérationnelles des bâtiments pendant tout leur cycle de vie, envisagées du point de vue des utilisateurs des bâtiments et des autres intervenants principaux dans le processus de passation des marchés (*encadré 17*).

Encadré 17. OCDE/CELE – Projet pilote international sur l'évaluation de la qualité des espaces éducatifs

En 2009-2010, un projet pilote international, auquel participaient sept pays, a vu le jour pour aider les responsables de l'éducation, les établissements scolaires et d'autres parties prenantes à optimiser l'utilisation des environnements d'apprentissage et les investissements qui s'y rapportent. Un certain nombre d'outils ont été mis en œuvre par des chefs de projet, des directeurs d'établissements scolaires, des enseignants et des élèves dans 27 établissements du secondaire au total :

- **Exercice de hiérarchisation des priorités en fonction des objectifs de qualité et de performance de l'OCDE.** Cet outil vise les objectifs suivants :
 1. faciliter la compréhension des questions et des contraintes contextuelles au sens large, qui peuvent avoir une incidence sur la qualité des espaces pédagogiques ;
 2. déterminer de grands axes de référence par rapport auxquels les performances d'un établissement scolaire pourront être évaluées. Vingt-deux objectifs de performance et de qualité OCDE ont ainsi été développés, dont chacun reflète, globalement, les critères du cadre normatif du CELE.
- **Analyse des installations pédagogiques.** Cet outil vise les objectifs suivants :
 1. fournir une information descriptive sur l'établissement scolaire en vue de renseigner le contexte social, économique, démographique, pédagogique et opérationnel qui définit les objectifs de performance et de qualité de l'établissement en question ;
 2. collecter des données comparatives auprès des personnels et des élèves à propos des aspects objectifs – ou quantifiables – de la qualité des espaces pédagogiques.
- **Questionnaires remis aux élèves et au personnel.** Cet outil vise les objectifs suivants :
 1. comprendre comment le personnel et les élèves perçoivent la qualité des espaces pédagogiques, du point de vue de leur accessibilité, de l'utilisation des espaces dédiés à l'enseignement et à l'apprentissage, du confort, de l'image de l'établissement, de la sécurité et de la sûreté, de la maintenance ;
 2. collecter des données comparatives auprès du personnel et des élèves sur les aspects subjectifs de la qualité des espaces pédagogiques.
- **Groupes de discussion.** Cet outil vise les objectifs suivants :
 1. explorer plus en profondeur les questions courantes et conflictuelles soulevées dans les questionnaires rendus par les élèves et le personnel enseignant ;
 2. formuler des recommandations communes (par groupe ciblé d'élèves et d'enseignants) sur l'amélioration des espaces pédagogiques au sein des établissements scolaires. Il est demandé à chacun de ces établissements de constituer au moins un groupe d'élèves et un groupe de personnel enseignant.

Source : OCDE. 2010. *User Manual, International Pilot Project on Evaluating Quality in Educational Spaces (EQES)*. Paris: OCDE (www.oecd.org/edu/facilities/evaluatingquality).

8.3 Les exigences du renforcement des capacités

Elles sont exprimées en référence aux 12 principes d'une planification et d'une gestion efficaces de l'infrastructure éducative, tels qu'énoncés dans la section précédente.

Tableau 5. Principes d'une planification et d'une gestion efficaces de l'infrastructure éducative et des exigences du renforcement des capacités

Principe d'une planification et d'une gestion efficaces de l'infrastructure éducative	Exigences du renforcement des capacités
1. Plan d'action national et engagement politique de haut niveau pour améliorer la qualité de l'infrastructure éducative.	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliser le soutien des politiciens locaux au projet
2. Récapitulatif des besoins, recensement des ressources et calendrier	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer des critères pour le remplacement, la réhabilitation ou un réinvestissement dans un établissement scolaire • Hiérarchiser les besoins en fonction des priorités à court et à long terme, tout en ménageant une flexibilité suffisante pour tenir compte d'événements imprévus et des disparités entre les établissements scolaires • Élaborer une stratégie de communication
3. Stratégie pour évaluer et hiérarchiser les besoins	<ul style="list-style-type: none"> • Fixer de critères précis pour hiérarchiser les projets et réduire ainsi au minimum l'incidence des manœuvres politiques
4. Définition claire des rôles et responsabilités des différents individus, agences et organisations impliqués dans la planification et choix d'un processus transparent pour la planification, l'élaboration du projet, la régulation de son avancement et les décisions liées à sa mise en œuvre.	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les responsabilités pendant la phase d'élaboration de la stratégie • Attribuer les rôles et les responsabilités pendant la phase stratégique, et les redéfinir au cours de la mise en œuvre. Éviter les longues formalités bureaucratiques
5. Comprendre le processus de planification	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer le processus de planification en concertation avec tous les acteurs concernés
6. Mettre la communauté à contribution	<ul style="list-style-type: none"> • Impliquer les communautés à chaque étape du processus décisionnel

Principe d'une planification et d'une gestion efficaces de l'infrastructure éducative	Exigences du renforcement des capacités
7. Inventaire des bâtiments et évaluation permanente de leur état	<ul style="list-style-type: none"> • Définir clairement le but de l'évaluation, ainsi que les données et la méthodologie requises pour atteindre cet objectif. • Rechercher les personnes à interroger et éviter d'alourdir la charge des répondants • Donner des définitions claires et utiliser la terminologie appropriée • Prévoir des mesures incitatives (un financement suffisant, par exemple) pour mener l'évaluation à bien
8. Codes, réglementations et normes applicables aux bâtiments scolaires avec mécanismes de contrôle et d'application	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer des procédures de passation des marchés et des cadres juridiques et les faire appliquer dans le respect des procédures légales
9. Notes d'orientation stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • Impliquer les acteurs concernés lors de l'élaboration des notes d'orientation. Dans certains cas, la responsabilité de la préparation de ces directives est confiée à des agences nationales ou régionales ; dans d'autres, elles relèvent de la responsabilité des autorités locales. • Définir clairement les rôles et les responsabilités engagées dans l'élaboration des directives. • Se mettre d'accord sur un calendrier de collecte de l'information critique qui sera incluse dans les notes d'orientation
10. Expertise locale, formation et qualification des professionnels, des constructeurs et des techniciens recrutés sur place	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliser l'expertise locale • Mettre en place des programmes de formation et de valorisation professionnelle sous l'autorité d'experts locaux
11. Maintenance du bâtiment pendant toute la durée de son cycle de vie	<ul style="list-style-type: none"> • Au niveau de l'établissement scolaire, élaborer un plan de maintenance et un manuel d'entretien. • Au niveau local, élaborer un plan d'appui aux procédures de maintenance des établissements scolaires
12. Suivi et évaluation permanents	<ul style="list-style-type: none"> • Établir des groupes de discussion et des ateliers avec les élèves, les enseignants, les concepteurs et d'autres parties prenantes pendant tout le déroulement du projet afin de déterminer si les installations répondent bien aux besoins de leurs utilisateurs

8.4 Outils et méthodologies disponibles

Créer un groupe de parties prenantes afin d'associer les membres de la communauté, les chefs d'entreprise locaux, les autorités locales, les enseignants, les élèves et d'autres intervenants au processus de planification et de construction. Sharp (2008)¹⁶ montre comment les communautés et d'autres acteurs peuvent s'informer par eux-mêmes de la façon dont fonctionne la planification des installations éducatives dans chaque communauté :

- Demander à pouvoir consulter un exemplaire du plan directeur relatif aux installations éducatives de tel secteur de la carte scolaire.
- Chercher à savoir comment sont planifiés les investissements consentis dans les installations éducatives de tel secteur de la carte scolaire.
- Vérifier quelles sont les politiques ou règles nationales et locales qui régissent les décisions d'investissement dans les établissements scolaires de telle commune donnée.
- Apporter son soutien à la maintenance des installations scolaires existantes de la communauté.
- Former les membres des conseils d'établissement et les commissaires à la planification quant aux implications et aux opportunités offertes grâce aux sommes investies dans les établissements scolaires.
- Réfléchir de façon créative et ne jamais sous-estimer les arguments budgétaires.
- Être proactif dans l'analyse des projets scolaires soumis à l'appréciation du comité de planification.

Développer au niveau local un savoir et des capacités, à chaque étape du projet, depuis la phase de pré-conception jusqu'à celle de l'inauguration.

Élargir les perspectives grâce à la recherche. Développer la recherche sur tout ce qui peut avoir force d'exemple : programmes et installations, directives, normes et réglementations relatives aux infrastructures éducatives, que ce soit sur le plan national ou à l'international (OECD. 2011. *Designing for education: Compendium of exemplary educational facilities 2011*) and *OECD/European Investment Bank*

16. M. Sharp. 2008. *Local governments and schools: A community-oriented approach* (ICMA IQ Report, Volume 40, Special Edition). Washington DC : ICMA.
<http://icma.org/Documents/Document/Document/5753>

Database of Best Practices in Educational Facilities Investments [www.edfacilitiesinvestment-db.org/].

Élargir les perspectives par l'expérience. Organiser, à l'intention des parties prenantes locales, la visite de locaux implantés dans la région ou même en dehors du pays de référence.

« **Commencer petit** ». Un projet local proposé en démonstration pourra contribuer à une plus forte implication des parties prenantes, garantir de futurs financements et servir à tester de nouveaux processus.

8.5 Sources de l'offre/appui au renforcement des capacités

British Council for School Environments (BCSE: www.bcse.uk.net/). En tant qu'organisme indépendant du Royaume-Uni créé en 2006, le BCSE est un lieu privilégié pour échanger des vues, dialoguer et bénéficier de conseils ; ses prestations s'adressent à quiconque est intéressé par l'élaboration d'un projet, la construction ou la transformation d'écoles primaires, de collèges ou d'autres environnements d'apprentissage.

CELE Échange (www.oecd.org/fr/education/educationeconomieetsociete/celeechanges.htm). Il s'agit du périodique du Centre pour des environnements pédagogiques efficaces (CELE) de l'OCDE (anciennement Programme de l'OCDE pour la construction et l'équipement de l'éducation, ou PEB). Il propose des réponses aux questions relatives à la mise à disposition d'une infrastructure éducative de qualité au meilleur coût.

CELE – Évaluer la qualité des équipements éducatifs web pages (www.oecd.org/fr/education/educationeconomieetsociete/evaluerlaqualitedesequipementseducatifs.html). Outre un cadre international pour l'évaluation de la qualité des équipements et des projets, ce site Internet présente des documents de recherche sur les méthodologies pour évaluer la qualité des infrastructures éducatives.

The Council of Educational Facility Planners International (CEFPI: www.cefpi.org). Avec des antennes aux États-Unis et en Australie, le CEFPI est une organisation à but non lucratif qui s'adresse aux professionnels. C'est une source d'informations pour la construction, la rénovation et l'évaluation des établissements scolaires en vue d'optimiser les infrastructures éducatives.

Designing for Education. Inventaire 2011 des infrastructures éducatives exemplaires (www.oecd.org/edu/facilities/compendium). Cette publication en couleurs est une vitrine pour 60 installations éducatives dans 28 pays. Chacune est une manifestation d'excellence dans un ou plusieurs des domaines suivants : projet architectural et technique innovant, adaptation à son but, durabilité et sécurité.

DesignShare newsletter (www.designshare.com/index.php/enews). Ce bulletin d'information se propose de partager, avec toutes les parties prenantes intéressées par des projets qui conditionnent l'avenir de l'apprentissage, les pratiques les plus innovantes dans le monde entier en matière de conception et de réalisation d'établissements scolaires.

Facilities Manager (www.appa.org/FacilitiesManager/index.cfm). Publié aux États-Unis, ce bimensuel est le journal de l'association des spécialistes des locaux pour l'enseignement supérieur (APPA : www.appa.org) ; il traite plus particulièrement de la maintenance, de la protection et de la promotion d'installations éducatives de qualité.

OECD/BEI – Base de données des pratiques exemplaires en matière d'investissements dans les infrastructures éducatives (www.edfacilitiesinvestment-db.org). Cette base de données internationale est un puissant outil d'information sur le développement d'espaces éducatifs innovants, en théorie comme en pratique. Elle donne accès à des informations détaillées sur des projets dont la conception est exemplaire – avec des illustrations, des plans et dessins d'architectes et des vidéos – associées à un outil de gestion et de consultation des références bibliographiques sur la planification et la gestion des infrastructures éducatives.

National Clearinghouse for Educational Facilities – NCEF – (*Centre de documentation national sur les infrastructures éducatives*, www.ncef.org). Parrainé par l'Institut national pour les sciences de la construction, le NCEF propose d'importantes ressources (essentiellement aux États-Unis) sur la conception, la construction et la maintenance d'établissements scolaires sûrs.

School Construction News (www.schoolconstructionnews.com). Cette revue diffuse des informations sur l'industrie de la construction d'infrastructures scolaires. Elle publie tous les mois un dossier sur un bâtiment et ses caractéristiques, ainsi que le produit du mois. *Schools Construction News* propose également des liens et un calendrier des événements.

UK Design Council et CABE (www.designcouncil.org.uk/resources-and-events/Schools-and-education/). Ce site propose en consultation libre des ressources utilisables dans les salles de classe ou en amphithéâtre, un court-métrage sur les réalisations britanniques des 50 dernières années, des informations sur des réalisations architecturales et techniques dans huit pays et un guide proposant 10 étapes pour gérer un atelier de conception créatif dans les établissements scolaires.

8.6 Autres références sur ces thèmes

Pour de plus amples informations, consultez les bases de données suivantes, qui donnent accès à de nombreuses références actualisées sur toute une série de sujets :

National Clearinghouse for Educational Facilities (Centre de documentation national sur les infrastructures éducatives) (NCEF : www.ncef.org/rl). Ce site propose plus de 18 000 références (aux États-Unis pour l'essentiel), ventilées en quelque 160 listes de ressources thématiques. Les catégories répertoriées sont : avant-projet, planification, études architecturales et techniques, espaces éducatifs, cours de récréation, études de cas, sécurisation des locaux scolaires, hygiène dans les écoles, établissements scolaires hautes performances, technologies, matériaux et équipements, financement, bâtiments et coûts d'exploitation, construction, maintenance et utilisation.

OECD/BEI – Base de données des pratiques exemplaires en matière d'investissements dans les infrastructures éducatives (www.edfacilitiesinvestment-db.org/references). Ce site donne accès à plus de 200 références issues de 20 pays concernant la planification stratégique, la législation, les réglementations et les normes, les lignes directrices et le cadre d'action en matière d'investissements, les principes directeurs pour le financement des établissements scolaires, la passation des marchés (stratégies générales, notamment à propos des partenariats public/privé), la gestion des coûts et devis, les dossiers techniques, les grandes orientations architecturales et techniques, l'estimation de l'état des bâtiments (y compris l'évaluation de la qualité de la conception du projet et après l'occupation des locaux).

PARTIE III

IX. Préparer et gérer les programmes de RC dans le secteur de l'éducation : processus et ressources

9.1 Introduction

Ce chapitre traite des processus de préparation, de lancement et de gestion d'un programme de renforcement des capacités (RC). Il fournit le cadre général que les agents de terrain (EFOS) sont censés suivre en la matière, avec les considérations techniques exposées dans les chapitres précédents. En d'autres termes, il présente une structure globale du RC, telle qu'il devrait être mis à disposition, y compris un renforcement des savoir-faire techniques des domaines d'action pertinents.

Ce chapitre commence par présenter la nouvelle méthodologie des Nations Unies pour la mise à disposition des programmes. Il analyse ensuite ses implications pour le programme de RC de l'UNESCO et pour le rôle des agents de l'UNESCO sur le terrain. Par ailleurs, il examine la question importante de la coordination entre les différentes agences des Nations Unies, et ses implications pour les programmes de RC. Le chapitre explique ensuite le processus en cinq étapes du PNUD (un cadre du RC que de nombreuses organisations bilatérales de développement et des agences des Nations Unies ont beaucoup appliqué). Après une brève description de chacune des cinq étapes, dans des termes propres au secteur de l'éducation, il présente les caractéristiques des programmes de RC qui ont bien fonctionné. Les encadrés présentent de brèves études de cas, afin d'illustrer les enseignements tirés de l'expérience et mettre en évidence ces caractéristiques.

Trouver un appui financier et technique est indispensable au succès des programmes de RC. Les deux dernières sections de ce chapitre sont consacrées à un inventaire sélectif des sources auprès desquelles les EFOS pourront trouver ce soutien pour élaborer et mettre en œuvre des initiatives de RC dans le domaine de la planification et de la gestion d'une politique de l'éducation (PGP).

9.2 Réformes méthodologiques dans la livraison des programmes et leurs implications pour les programmes de RC de l'UNESCO

Dans le but de mieux répondre aux besoins de ses États membres en matière d'appui aux objectifs de développement national, aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et aux objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) – grâce à une mise à disposition des programmes plus efficace et plus cohérente –, les Nations Unies se sont engagées sur la voie de la réforme. Dans le cadre de la réforme de l'ONU qui se poursuit depuis 2006 – et plus particulièrement dans le contexte de la « mise en œuvre personnalisée » dans chacun des pays pilotes de l'ONU –, un certain nombre de défis – mais aussi de nombreuses opportunités – ont pu être constatés et documentés par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) (2009).

Dans les paragraphes qui suivent, il sera brièvement démontré comment ces défis et opportunités qui procèdent de la réforme en cours vont avoir une incidence sur l'UNESCO – qui est une organisation des Nations Unies, technique et spécialisée – en raison de leurs implications sur sa politique et notamment sur la mise à disposition de ses programmes de RC dans le domaine de l'éducation et, au-delà, sur ses interventions au niveau d'un pays.

Voici une liste des opportunités qui s'offrent en termes de mise à disposition de programmes à l'échelle d'un pays :

- Le soutien au pays, axé sur ses priorités nationales, prend davantage en compte les considérations stratégiques.
- Renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté nationale et plus forte implication.
- Développement d'une mise à disposition mieux intégrée, au niveau du pays, de l'aide accordée par le système des Nations Unies.
- Promotion d'un environnement propice à l'utilisation des documents de programmation par pays de l'UNESCO, dans le contexte des équipes de pays des Nations Unies (UNCT) qui favorise une meilleure cohésion.
- Recherche d'un appui au pays – avec le souci de la cohérence et au meilleur coût – dans le droit fil de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005).

- En ce qui concerne la coordination entre les équipes de pays des Nations Unies (UNCT) et les autres parties prenantes, le rôle des pouvoirs publics a été renforcé par rapport à celui du système des Nations Unies.

Les défis que fait naître cette réforme, du double point de vue administratif et stratégique, sont les suivants :

- Capacités limitées, l'UNESCO n'étant pas une agence implantée à demeure ; elle doit prendre en charge des tâches chronophages, en plus de la mise à disposition de son programme, et doit faire face à des exigences supplémentaires en matière de rapports (que ces derniers soient annuels ou trimestriels) ; enfin, ses personnels doivent supporter une charge de travail supplémentaire.
- Les agences ne bénéficient pas de financements identiques et c'est pourquoi la réforme détermine le « poids » des différentes instances représentées au sein des équipes de pays des Nations Unies.
- Dans la mesure où de nombreuses agences peuvent intervenir dans des domaines thématiques de même nature, il arrive qu'il soit difficile d'établir une démarcation claire ou une division nette du travail entre les équipes de pays des Nations Unies.
- En conséquence – et dans le cas d'une agence qui, comme l'UNESCO, ne prend pas en charge les financements à grande échelle –, la réforme pourrait générer un environnement de type concurrentiel.

(Cette section s'appuie sur les ressources et les informations disponibles sur le site web du Bureau de l'UNESCO de la planification stratégique – BSP :

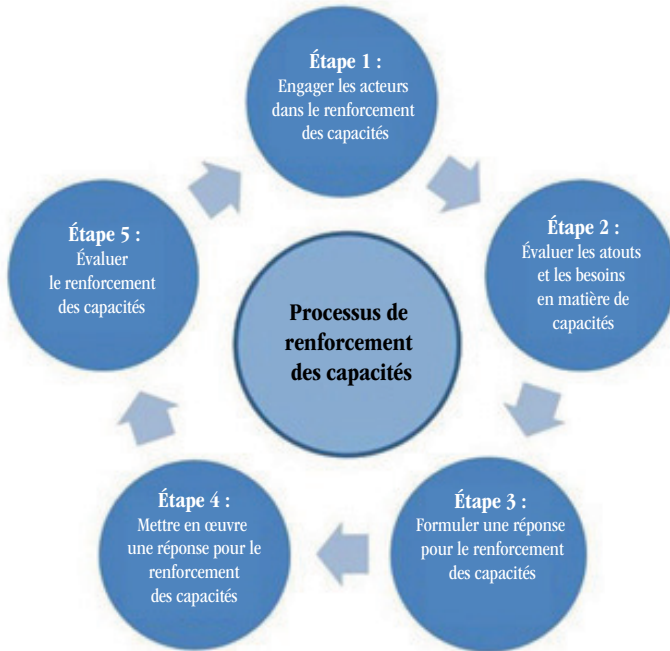
www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning)

9.3 Processus de préparation et de mise en œuvre des activités de RC

Cette section détaille le processus en cinq étapes très largement utilisé par le PNUD ainsi que par de nombreuses agences bilatérales de développement et d'autres agences des Nations Unies, dont l'UNESCO. Il s'agit d'un cadre d'action global mis sur pied pour un important programme extrabudgétaire du nom de CapEPT pour « RC en faveur de l'Éducation pour tous ». L'engagement des parties prenantes constitue la première étape du processus (étape 1) ; elle est suivie d'un processus systématique d'évaluation des besoins en capacités (étape 2) ; viennent ensuite la formulation et la mise en œuvre des programmes de RC (étapes 3 et 4),

ainsi que le suivi et l'évaluation (étape 5)¹⁷. La *figure 9* résume chaque étape par une formule, dans le contexte spécifique de l'éducation.

Figure 9. Processus de RC du PNUD



Source: PNUD, 2008.

Engager les parties prenantes dans le RC (Étape 1)

Consultations, campagnes de promotion et recherche de consensus sont les éléments qui font la réussite d'un programme de RC, dans la mesure où l'engagement politique au niveau des ministères (Planification, Éducation ou Enseignement supérieur, par exemple) et le parrainage des parties prenantes constituent des facteurs déterminants dans le succès durable et effectif des initiatives de RC. Cette approche participative garantit que tous les acteurs sont d'accord sur les priorités et qu'ils s'engagent à faire avancer chacune des phases de l'initiative. Une telle méthodologie renforce le sentiment d'appropriation et le sens des responsabilités des participants envers les résultats à obtenir. L'implication

17. Pour de plus amples informations sur le processus général en cinq étapes, se référer au PNUD (2008).

précoce des parties prenantes joue aussi un rôle crucial pour l'inscription efficace du programme d'action dans une réforme institutionnelle plus large, dans la mesure où il va représenter l'effort déployé par le pays dans le long terme pour atteindre ses objectifs en matière de développement de l'éducation.

Évaluer les atouts et les besoins en matière de RC (Étape 2)

- Après avoir créé un environnement favorable au changement, grâce à l'implication des parties prenantes, l'étape suivante consiste à analyser les capacités et les performances des structures éducatives et des procédures existantes. On a pu constater que, lorsque des programmes de RC étaient appliqués sans évaluation rigoureuse des éléments sur lesquels ils s'appuient, les réponses induites se limitaient souvent à des formations ad hoc. Cela dit, si elles sont souvent nécessaires, les formations ne sont pas suffisantes pour obtenir des résultats durables (PNUD, 2009).
- L'UNESCO a développé, en collaboration avec le PNUD, une méthodologie opérationnelle d'évaluation pour accompagner les pays dans la conduite d'une analyse de leurs besoins en capacités dans le domaine de la planification et de la gestion des politiques éducatives (PGP). Pour plus d'informations, reportez-vous à la méthodologie commune UNESCO-PNUD (2012).

Formuler une réponse pour le RC (Étape 3)

- La troisième étape formule des réponses aux besoins qui ont été identifiés lors de la phase d'évaluation. Il est important de noter que, si le programme de RC devrait être intégré à un processus de réforme élargi et à plus long terme, dans bien des cas, les réponses prennent la forme d'un recensement des activités de RC ou d'un projet/programme, dont les résultats sont tangibles et qui correspond à un ou plusieurs domaines de capacités et/ou fonctions de la PGP, ces phénomènes étant complémentaires ou se renforçant l'un l'autre. La méthodologie d'évaluation des besoins en capacités (CAPNAM) commune à l'UNESCO et au PNUD (UNESCO-PNUD, 2012) et le plan de mise en œuvre qui l'accompagne suggèrent un certain nombre d'étapes à respecter dans l'utilisation des résultats de l'évaluation et dans la formulation de réponses pérennes pour le RC.

Mettre en œuvre une réponse en matière de RC (Étape 4)

- L'étape qui suit naturellement la formulation d'une réponse en matière de RC consiste à mettre en œuvre un projet ou un programme. Il est extrêmement fréquent que cette réponse prenne la forme d'une série d'interventions moindres qui sont liées ou qui se renforcent mutuellement. Il faut ici tenir compte de deux aspects. En premier lieu, comme pour tout autre projet ou programme à moyen ou long terme, il est nécessaire d'intégrer un dispositif de suivi pendant et après sa mise en œuvre, afin de permettre d'éventuelles corrections de trajectoire et de veiller au bon déroulement de la phase d'évaluation qui va suivre. En second lieu, dans les cas où la réponse apportée aux besoins en RC prend la forme d'une modification institutionnelle ou organisationnelle, le résultat donne souvent « des gagnants et des perdants ». Par conséquent, il est important de prendre en compte la dynamique politique et les relations existantes au moment de la mise en œuvre (PNUD, 2009).

Évaluer le renforcement des capacités (Étape 5)

- La dernière étape du processus de RC consiste à évaluer les résultats que le programme a permis d'obtenir. C'est ce qui permet d'apprécier l'amélioration des performances en matière d'efficacité et de bon déroulement des tâches de planification et de gestion de l'éducation (PGP). Dans cette optique, il est important de définir ou d'utiliser des indicateurs de performance que l'on intègre à un dispositif de suivi et d'évaluation préexistant. Un mécanisme autonome ne devrait pas être nécessaire dans la mesure où « il n'y a que peu d'intérêt à disposer d'un cadre d'évaluation élaboré, si les capacités et les ressources pour l'utiliser ne sont pas suffisantes ou si les données pertinentes font défaut ou n'ont pas la qualité requise » (PNUD, 2009, p. 2-6). En fin de compte, une véritable évaluation du développement des capacités devrait favoriser le sens des responsabilités, faciliter la gestion des performances, rendre possible l'apprentissage grâce au processus lui-même et garantir la pérennité des avancées.

9.4 Caractéristiques des programmes performants de RC

Les publications disponibles mettent l'accent sur les principes directeurs suivants, auxquels le personnel éducatif de terrain (EFOS) devrait se référer pour la préparation et la mise en œuvre d'initiatives performantes en matière de RC.

Appropriation par le pays et dynamisme politique. Pour donner de bons résultats, il faut avant tout qu'un processus de RC bénéficie d'un engagement politique. Des consultations élargies sont particulièrement importantes au début du cycle de RC – même si elles devraient se poursuivre pendant tout le processus – afin de vérifier que tous les ministères d'exécution (c'est-à-dire les ministères de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur, des Finances et de la Planification) sont d'accord avec le processus dans sa globalité et qu'ils sont à l'avant-garde de l'effort de RC. Par ailleurs, pour réussir, un programme de RC doit faire partie d'un cadre plus vaste que certains secteurs ou sous-secteurs, et s'inscrire dans les priorités de développement national au sens large. Cette intégration s'avère beaucoup plus féconde lorsque le pays s'est fortement approprié l'ensemble du processus.

Impliquer les agences partenaires. Il est tout aussi important de faire participer au processus de RC les agences partenaires du niveau du pays/région (Banque mondiale, Banque régionale, UNICEF, agences bilatérales, par exemple) ainsi que l'équipe de pays des Nations Unies ; cette implication s'entend du double point de vue de l'efficacité de l'aide et du bon déroulement de la prestation du service. Les ressources de ces partenaires, aussi bien techniques que financières, peuvent être explorées et mobilisées grâce à un mécanisme de consultation, tel que le groupe local pour l'éducation. Il ne suffit pas de développer des propositions de programme de façon collaborative ; les résultats du consensus obtenu devraient être diffusés largement, à la fois au sein du ministère et parmi les parties prenantes du pays (UNESCO-PNUD, 2012).

Perspective à long terme et pérennité. Le RC devrait être considéré comme un processus et non comme une activité isolée. Comme indiqué plus haut, un programme de RC réussi s'appuie sur d'amples consultations entre les parties prenantes (dans le pays et à l'international) et sa formulation rigoureuse suppose divers exercices d'évaluation, suivis de près par un processus de suivi et d'évaluation. C'est seulement à l'issue de ce processus qu'un programme de RC peut avoir un impact maximal et s'inscrire sur le long terme. En ce qui concerne sa mise en œuvre, il est recommandé de confier la gestion du processus de RC aux systèmes nationaux existants, plutôt qu'à un système parallèle géré par des unités indépendantes de mise en œuvre des projets (PNUD, 2009).

Tirer parti des capacités, des aptitudes et des connaissances existantes. Tout programme de RC devrait s'appuyer sur les qualifications,

les compétences et les savoirs qui existent déjà dans le pays ou au sein de l'organisation. De la même façon, les initiatives en cours dans ce domaine devraient être soigneusement analysées et prises en compte à toutes les étapes de la préparation du programme, afin d'éviter les doubles emplois et de renforcer les efforts complémentaires.

9.5 Ressources techniques disponibles pour appuyer les programmes de RC

En matière d'éducation, beaucoup a été fait pour l'analyse sectorielle et la préparation des plans, souvent avec l'appui de grandes banques multilatérales. Les blocages sont identifiés de plus en plus souvent au niveau de la mise en œuvre des plans et ce sont les capacités nationales en matière de planification et de gestion de l'éducation qui, de l'avis général, jouent un rôle déterminant pour pérenniser les améliorations intervenues dans les performances du secteur.

Vous trouverez, regroupés ici, un certain nombre d'organismes qui proposent des programmes de RC et/ou les ressources techniques connexes dans le domaine des politiques éducatives, de leur planification et de leur gestion. Les bureaux régionaux disposent souvent d'une unité dédiée à la politique au niveau du secteur et à sa planification et ils peuvent s'appuyer sur des réseaux et des ressources propres à la région.

GROUPE DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (GNUD)

Principes de programmation par les pays des Nations Unies > RC (URL)

Le GNUD a adhéré à une méthodologie commune du RC et a précisé, dans une déclaration de principe commune, le rôle des équipes de pays des Nations Unies. La méthodologie d'évaluation des capacités du GNUD sert de guide à ce processus et oriente la formulation des stratégies de RC au niveau du pays. Cette page propose des liens vers un certain nombre de ressources relatives aux stratégies du GNUD en matière de RC et, notamment :

- *Position Statement on Capacity Development* (Déclaration de principe sur le renforcement des capacités) (2006) (PDF, 92 Ko).
- *Capacity Assessment Methodology User Guide* (Méthodologie d'évaluation des capacités : marche à suivre) (2008) (Word, 1,1 Mo).

Cette méthodologie est conçue pour que les équipes de pays des Nations Unies puissent aider les partenaires du pays concerné à analyser leurs atouts et leurs besoins en capacités et à élaborer des stratégies de renforcement de leurs capacités. Elle propose un cadre d'évaluation des capacités, un processus et un outil d'appui.

- *Capacity Assessment Supporting Tool* (Outil d'appui à l'évaluation des capacités) (Excel, 519 Ko).

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)

RC (URL)

Informations sur la méthodologie du PNUD en matière de RC, sur son processus en cinq étapes, les modalités d'appui aux pays et les ressources.

Capacity.org (URL)

Capacity.org est un webzine et un portail qui s'adresse aux décideurs et aux professionnels du RC dans le cadre de la coopération internationale avec le Sud. Capacity.org est publié conjointement par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), par SNV Netherlands – une organisation néerlandaise de développement – et par le PNUD. Pour consulter les archives : www.capacity.org/en/content/view/full/113

Knowledge Resources (Sources de connaissances) (URL)

Cette rubrique présente un certain nombre de ressources relatives au RC avec, notamment, des études par pays et des études de cas, des notes théoriques et pratiques, des travaux de recherche et des documents d'orientation, ainsi que des lignes d'action et des trousseaux à outils :

- *Supporting capacity development: The UNDP approach* (Appuyer le RC : la méthodologie du PNUD) (2009) (PDF, 676 Ko). Cette ressource explicite toute une série de déclarations de principe du PNUD et coordonne des services d'appui aux initiatives de RC aux niveaux mondial, régional et national.
- *Capacity assessment practice note* (Guide pratique sur l'évaluation des capacités) (2008) (PDF, 611 Ko). Ce guide pratique explicite les éléments fondamentaux de l'évaluation des capacités : concepts, points de départ et problèmes méthodologiques. Il propose également une analyse de certains outils d'évaluation des organisations ainsi

qu'un cadre et un outil empruntés au PNUD pour évaluer le contexte et les capacités propices au niveau national.

- *Capacity development practice note* (Guide pratique sur le RC) (2008) (PDF, 647 Ko). Ce document pratique met à la disposition des personnels du PNUD et d'autres professionnels du développement un ensemble d'informations fondamentales sur les questions liées aux capacités essentielles.
- *Capacity assessment methodology: User's guide* (Méthodologie d'évaluation des capacités : marche à suivre) (2008) (PDF, 1,14 Mo) et *Capacity assessment supporting tool* (Outil d'appui à l'évaluation des capacités) (2008) (Excel). Ce guide de l'utilisateur met à la disposition des équipes du PNUD et d'autres professionnels du développement un aperçu général de l'approche retenue par le PNUD pour aborder l'évaluation et le RC, grâce au cadre d'évaluation des capacités et à l'outil d'appui « par défaut » du PNUD.
- *Capacity for development: New solutions to old problems* (Des capacités pour le développement : nouvelles solutions à des problèmes anciens) (2002) (PDF, 2,17 Mo) / *Executive Summary* (Note de synthèse) (PDF, 408 Ko). Ce document analyse les résultats obtenus par la coopération technique et formule des recommandations en matière de réformes dans le contexte de la mondialisation, de la démocratisation, de la révolution de l'information et du RC dans les pays du Sud.
- *Developing capacity through technical cooperation: country experiences* (RC par la coopération technique – Expériences de pays) (2002) (PDF, 1,3 Mo). Ce document propose des informations précises pour repenser la coopération technique en tenant compte des défis contemporains, basées sur six études de pays (Bangladesh, Bolivie, Égypte, Ouganda, Philippines et République du Kirghizstan).
- *Ownership, leadership and transformation* (Appropriation, dynamisme et transformation) (2003) (PDF, 1,8 Mo). Cet ouvrage explore les implications opérationnelles sous l'angle du RC afin de sortir des dilemmes auxquels le développement est confronté depuis longtemps. Il formule également des réponses aux questions les plus problématiques relatives aux incitations, telles que les systèmes de rémunération, les unités de mise en œuvre de projets, la fuite des cerveaux et la corruption.

OCDE-CAD

Le travail du (Comité d'aide au développement) CAD dans le domaine de la gouvernance est relayé par son Réseau sur la gouvernance, un forum international qui met en contact les professionnels des agences de coopération pour le développement et les experts des pays partenaires. Le RC est l'un de ses thèmes centraux.

RC – Initiative du CAD (URL)

- *Working Group on Capacity Development* (Groupe de travail sur le RC). Ce groupe s'intéresse à ces thèmes d'intérêt général : RC (RC) et systèmes nationaux ; mise en place d'institutions étatiques et RC dans des situations de fragilité ; RC et perspectives pour le Sud ; pratiques exemplaires en RC au niveau du secteur/thème et obstacles systémiques qui compromettent le RC.
- *Capacity development learning: Capacity development of country systems, Issues Brief 1* (Apprentissage du RC : RC des systèmes nationaux ; exposé des problèmes) (2009) (PDF 869Kb)

Learning Network on Capacity Development (Réseau d'apprentissage sur le RC) (LenCD) (URL)

LenCD est « un réseau informel d'analystes et de spécialistes structuré pour constituer une communauté globale de pratiques autour du RC » (source : www.lencd.org/about). Ses objectifs sont les suivants : rendre plus facile le partage des expériences et l'identification des critères de qualité susceptibles de favoriser les bonnes pratiques ; promouvoir la recherche, partager les expériences, surveiller les résultats et procéder à d'autres travaux empiriques ; favoriser le dialogue et la collaboration aux niveaux national, régional et international ; développer les flux d'information sur les questions de RC au sein des différentes agences ; intervenir en tant que partenaire décisif pour faire progresser les activités de RC de l'OCDE-CAD.

LenCD resource corners (« coins » de ressources du LenCD) (actuellement en cours de développement) présente des ressources fondamentales autour de plusieurs thèmes, notamment : coopération technique : alternatives, normes de qualité pour un appui au RC ; stratégies nationales, sectorielles et thématiques pour le RC ; RC dans des situations de fragilité ; gestion de l'aide aux capacités des systèmes nationaux, gestion

des finances publiques, passation des marchés et gestion axée sur les résultats (GAR).

- *Working towards good practice. The challenge of capacity development* (Œuvrer en faveur des pratiques exemplaires – le défi du RC) (2006). Bien que ce document ne traite pas spécialement d'expériences tirées du secteur de l'éducation, il fournit un cadre extrêmement utile, concis et cohérent pour repenser le RC en tant que processus endogène piloté par chaque pays et qui permet une approche transversale des différents niveaux. Il compare dans la durée les expériences, bonnes ou mauvaises, de nombreuses agences variées et en tire un consensus sur les pratiques exemplaires en matière de RC, dans le droit fil de la Déclaration de Paris (PDF, 444 Ko).

CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT (ECDPM)

Capacity Development (RC) (URL)

« L'ECDPM a conduit un programme de recherche sur cinq ans intitulé : *Capacity, Change and Performance* (Capacité, changement et performances). Ces travaux ouvrent de nouvelles perspectives sur la question des capacités et de leur renforcement. [...] Au total, 16 études de cas ont été préparées, qui couvrent un large éventail de situations différentes de RC, dans des secteurs divers, avec divers objectifs, implantations géographiques et cultures organisationnelles. [...] Les études de cas sont complétées par sept documents thématiques et par des notes de synthèse rédigées à l'issue de cinq séminaires. »¹⁸ Trois études de cas concernent directement le secteur de l'éducation et plus spécialement le RC pour la prestation d'un service décentralisé de l'éducation :

- *Capacity building for decentralised education service delivery in Ethiopia* (RC pour la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie) (2005) (PDF, 404 Ko).
- *Capacity building for decentralised education service delivery in Pakistan* (RC pour la fourniture décentralisée des services d'éducation au Pakistan) (2005) (PDF, 672 Ko).

18. Source : www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/77BA29B424499B59C12573FB0054BEDB?OpenDocument

- *Capacity building for decentralised education service delivery in Ethiopia and Pakistan: a comparative analysis* (RC pour la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie et au Pakistan : étude comparative) (2005) (PDF, 698 Ko).

D'autres informations sur la méthodologie utilisée pour cette étude, des documents thématiques (qui ne sont pas spécifiques au secteur de l'éducation) et un rapport de synthèse sont accessibles au bas de la page web.

- *Monitoring and evaluation of capacity and capacity development* (Suivi et évaluation des capacités et RC) (2005) (PDF, 766 Ko). Ce document s'intéresse au suivi et à l'évaluation du RC dans des pays en développement. Il tire des conclusions essentielles et pose les questions importantes soulevées par un certain nombre d'études de cas. Les problèmes traités sont notamment : (i) les niveaux d'attention inégaux accordés au suivi et à l'évaluation ; (ii) la diversité des méthodologies en suivi et évaluation ; (iii) les problèmes posés par le suivi lorsqu'il est assuré par des agences de développement ; (iv) comment favoriser les prises de conscience tirées des méthodologies innovantes en matière de suivi et d'évaluation des capacités et du renforcement de ces dernières ? Ce document distingue deux grandes écoles de pensée dont il examine les positions : ceux qui ont opté pour des approches de la gestion axée sur les résultats et ceux qui sont favorables aux méthodologies plus intellectuelles.

COMMISSION EUROPÉENNE – EUROPEAID

- *Institutional assessment and capacity development* (Évaluation institutionnelle et RC) (2005) (PDF, 680 Ko) : Cette note d'orientation propose un cadre conceptuel qui permet aux lecteurs d'engager le dialogue avec les parties prenantes et les spécialistes sur les thèmes suivants : (i) évaluation institutionnelle et des capacités ; (ii) problèmes posés par le RC, essentiellement dans les domaines du secteur public. Organisée en sept rubriques principales, cette note propose une méthode d'évaluation des institutions par étapes ; elle présente les principales dimensions d'une évaluation structurelle et s'achève par un exposé des caractéristiques du RC classiques et des processus de changement, avec indication du rôle et des modalités d'appui des donneurs.

BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT (BAD)

- En choisissant de faire du RC (RC) une priorité thématique en 2004, la Banque asiatique de développement reconnaissait que, dans un pays donné, des capacités renforcées ne sont pas seulement un moyen d'améliorer les performances du secteur public, mais qu'elles constituent un objectif en soi. Un groupe de travail a été mis sur pied pour développer un cadre opérationnel à moyen terme et des actions budgétisées ont été programmées pour améliorer l'efficacité, le bon fonctionnement et la pérennité des interventions dans le domaine du RC soutenues par la BAD.
- *Integrating capacity development into country programs and operations: Medium-term framework and action plan* (Intégration du RC aux opérations et programmes nationaux : cadre à moyen terme et plan d'action) (2007) (PDF, 276 Ko). Ce rapport fait la synthèse des conclusions et recommandations du groupe de travail..

Capacity Development (www.adb.org/Capacity-Development/)

Le Centre de ressources en RC donne accès à des outils pratiques, des principes directeurs, des études de cas, des modèles de pratiques, des travaux universitaires et d'autres références dans le domaine du RC, afin de faciliter la diffusion des connaissances dans des secteurs clés. Pour de plus amples informations sur les thèmes traités, rendez-vous sur les sites dédiés aux centres de ressources suivants : anticorruption/intégrité, consultation et participation, gouvernance et gestion des résultats du développement. L'Institut de la Banque asiatique de développement tient également à jour une liste des publications à consulter en matière de développement des capacités.

- *Draft practical guide to capacity development in a sector context.* (Projet de guide pratique pour le RC dans le contexte d'un secteur) (projet liminaire, 2008) (PDF, 760 Ko).
Ce guide pratique a été rédigé en fonction des objectifs définis par le plan d'action pour le RC de la Banque asiatique de développement. Il est essentiellement conçu pour améliorer l'orientation sur la demande et l'efficacité de l'appui technique au RC en amont. Il propose également des orientations pour évaluer les besoins et les stratégies de RC.
- *Effectiveness of ADB's capacity development assistance: How to get institutions right* (Efficacité de l'aide de la BAD au RC : Comment recadrer les institutions) (2008) (PDF, 539 Ko).

À partir des conclusions : (i) des études d'évaluation existantes en matière de RC ; (ii) d'une analyse des quatre secteurs – dont l'éducation – dans trois pays (Cambodge, Népal et Philippines), cette étude analyse les performances à quatre niveaux : individuel, structurel, réseau d'organisations et environnement favorable.

- *Capacity for results management: A guide for conducting a rapid assessment of the capacity of developing member countries to manage for results* (Capacité de gestion des résultats : Guide pour une évaluation rapide de la capacité des pays membres en développement à gérer les résultats) (2006) (PDF, 2,1 Mo).

AGENCE NORVÉGIENNE DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT (NORAD)

- *Inter-ministerial cooperation: An effective model for capacity development?* (Coopération interministérielle : un modèle efficace de RC ?) (2006) (disponible gratuitement sur simple demande). Le but essentiel de l'évaluation consiste à fournir un aperçu du RC institutionnelles sous la forme de conventions de jumelage dans le secteur de l'éducation entre la Norvège et, respectivement, le Népal et la Zambie ainsi qu'à évaluer la pertinence de ce type d'accords comme modalité d'aide technique.

MINISTÈRE FÉDÉRAL ALLEMAND DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT (BMZ)

- *Capacity development for Education for All: Putting policy into practice* (Le RC dans l'optique de l'Éducation pour tous : de la théorie à la pratique) (2007) (PDF, 894 Ko). Il s'agit d'une note de synthèse du débat et des principales conclusions du forum international organisé sous les auspices du BMZ en octobre 2007. « [...] principales priorités qui conditionnent le succès des stratégies de RC : les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds devraient adopter une approche systématique du RC et comprendre que cette activité est bien plus qu'une simple formation ; les acteurs doivent s'entendre sur une définition claire de leurs rôles et de celui de la société civile, y compris le secteur privé, pour tirer parti des capacités existantes et réaliser les objectifs de l'EPT (source : www.bmz.de/en).

DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DU ROYAUME-UNI (DFID)

- *Promoting institutional and organisational development* (2003) (PDF 464Kb); *A source book of tools and techniques* (2003) (PDF 714Kb). (Promotion du développement institutionnel et organisationnel – Guide de référence des outils et techniques).

Se fondant sur l'expérience acquise par le DFID, ce document vise « à aider le lecteur à faire la distinction entre l'institutionnel et l'organisationnel, et à identifier les problèmes institutionnels qui compromettent les améliorations organisationnelles ». Ce document comporte deux volumes : des principes directeurs et un ouvrage de référence des outils et techniques utilisés par les acteurs du développement institutionnel.

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI)

- *Capacity development: Why, what and how?* (Renforcement des capacités : pourquoi, quoi et comment ?) (2000) (PDF, 169 Ko). En bref, ce document insiste sur certaines des raisons qui expliquent l'émergence de l'intérêt pour le RC au sein de la communauté internationale du développement. Il tente également d'expliquer ce que signifie l'expression « renforcement des capacités », tout en détaillant certaines des implications de l'adoption d'une méthodologie du RC pour les donateurs et pour les pays en développement.
- *Decentralization and capacity development: Understanding the links and the implications for programming* (Décentralisation et renforcement des capacités : comprendre les liens et les implications pour l'élaboration des programmes) (2001) (PDF, 93 Ko). Ce document met l'accent sur les défis auxquels sont confrontés les programmes de décentralisation en matière de RC.

INSTITUT INTERNATIONAL DE PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION (IIEP) (www.iiep.unesco.org)

Créé par l'UNESCO en 1963, l'IIEP a pour mission principale de renforcer l'aptitude des pays à planifier et gérer leurs systèmes éducatifs, en assurant la formation des responsables de la planification et de la gestion, en soutenant les institutions dans l'optimisation des procédures administratives, en appuyant les organisations, en développant les compétences de

l'encadrement, et en contribuant au développement d'un environnement favorable par le biais de forums à vocation politique, de la coopération internationale et de l'essor des réseaux. Les grands axes d'intervention de l'IIPE sont les suivants :

- *Formation* : pour répondre à des besoins différents, l'IIPE propose toute une palette d'opportunités telles que des séminaires qui durent une année, des formations intensives plus courtes et des cours à distance.
- *Recherche* : les résultats obtenus fournissent un appui méthodologique et technique aux décideurs. L'Institut propose également des études de cas sur différents problèmes d'orientation de l'action et sur des considérations techniques et méthodologiques pour permettre l'identification des priorités, des pratiques exemplaires et des innovations.
- *Assistance technique* : les compétences de l'IIPE sont mises à contribution pour satisfaire les besoins spécifiques des différents pays.

(Adapté de : www.iiep.unesco.org)

PÔLE DE DAKAR
(www.poledakar.org/)

Créé en 2001 à l'initiative de la France et du Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Afrique, le Pôle de Dakar se propose de doter les acteurs du développement (pays et partenaires du développement) d'un centre de ressources spécialisé dans l'analyse et les stratégies du secteur de l'éducation, ainsi que dans la mise en œuvre et le suivi de l'Éducation pour tous.

Le Pôle de Dakar insiste tout particulièrement sur le développement des capacités, en organisant des séminaires de formation (en recourant à l'analyse sectorielle dans le cadre de la stratégie éducative, en utilisant les systèmes d'informations dans la gestion stratégique de l'éducation, en développant la formation au calcul d'indicateurs pour l'éducation et au maniement du kit d'appui à l'analyse sectorielle de l'ANASEC et en utilisant les interactions entre l'économie et l'éducation) et par la formulation de nouvelles méthodologies et la conception de nouveaux matériels d'appui analytiques.

(Adapté de : www.poledakar.org/)

RÉSEAU ASIATIQUE D'INSTITUTIONS DE FORMATION ET DE RECHERCHE
EN PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION (ANTRIEP)
(www.antriep.net/)

L'ANTRIEP est un réseau d'institutions nationales et régionales implantées en Asie, qui a été créé en décembre 1995 avec l'appui de l'IIPE, dans le but de mettre sur pied un mécanisme structuré d'échange d'expériences au sein d'institutions de formation et de recherche en planification et gestion de l'éducation. L'idée était qu'un tel réseau pourrait mobiliser utilement le potentiel de développement des capacités disponibles dans la région, en renforçant individuellement les institutions membres et en leur permettant de mieux répondre aux besoins en formation de leurs pays.

Le réseau ANTRIEP se développe autour des quatre activités principales suivantes :

1. *Collaboration sur des thèmes d'intérêt commun.* Les institutions membres collaborent à des activités de recherche et de formation sur des thèmes d'intérêt commun.
2. *Échange d'informations entre les institutions membres.* Publié deux fois par an, le bulletin de l'ANTRIEP présente des articles thématiques, des dossiers approfondis sur des questions d'intérêt commun et des informations sur les activités des institutions membres. Il permet également les échanges bilatéraux de rapports d'experts, de matériaux pédagogiques, de prototypes de séminaires et d'autres documents.
3. *Organisation de rencontres annuelles.* Les rencontres annuelles permettent aux professionnels d'échanger leurs expériences de façon systématique et de faciliter la mise en œuvre de différentes activités de formation et de recherche. Chaque rencontre dure environ quatre jours et prend la forme d'un court séminaire de RC axé sur un thème central (choisi lors de la rencontre précédente).
4. *Programmes d'échange de personnels.* Développés sous la forme de courtes visites d'étude, ces programmes d'échange permettent aux personnels d'acquérir des connaissances approfondies sur d'autres institutions et pays. Ces visites doivent permettre aux visiteurs et aux hôtes d'échanger leurs vues et de débattre des résultats de la recherche, tout en prenant mutuellement part à la formation et aux activités de recherche des uns et des autres.

(Adapté de : www.antriep.net/)

CENTRE RÉGIONAL POUR LA PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION (RCEP)
(www.rcep-unesco.ae/)

Créé en 2007 sous les auspices de l'UNESCO, au siège de l'Université Sharjah, le RCEP a reçu pour mission de générer, de diffuser et de partager les connaissances en matière de planification de l'éducation, tout en développant les capacités nationales des États de la région du Golfe dans le domaine de la planification et de la gestion de l'éducation.

Il n'est plus à démontrer que le succès d'une mission dépend d'une série d'activités intégrées dans les domaines de la formation, de la recherche et du conseil, ainsi que de l'appui des États membres au renforcement de leurs capacités, afin de stimuler le fonctionnement de l'administration et d'assumer des responsabilités en matière de planification et de gestion. Le RCEP prévoit de poursuivre sa mission en dispensant une formation appropriée aux personnels de l'enseignement supérieur et aux enseignants des institutions en charge de l'apprentissage, en soutenant la recherche et en favorisant les études sur les politiques éducatives, en développant la planification et la gestion, et en diffusant les résultats et conclusions de ses travaux parmi les décideurs, les responsables de la planification, les fonctionnaires, les politiciens, les chercheurs, les dirigeants et les représentants des agences éducatives, les syndicats et les associations professionnelles.

(Adapté de : www.rcep-unesco.ae/)

9.6 Principales sources de soutien financier au RC

L'ensemble de la communauté internationale manifeste son intérêt pour l'appropriation nationale et le développement durable, le soutien aux pays visant à renforcer leurs capacités – et tout particulièrement en amont – mobilise l'attention des principaux bailleurs au niveau mondial et, de plus en plus fréquemment, aux échelons décentralisés (régional et national). Cette rubrique présente quelques-unes des sources d'appui financier au RC, dont l'UNESCO peut disposer à un niveau global, l'Organisation ayant fait du RC la mission fondamentale du programme d'éducation.

Le Japon soutient les initiatives de l'UNESCO par le biais de divers fonds d'affectation spéciale, dans tous les domaines de compétence de l'Organisation. Outre deux de ces fonds fiduciaires dans le domaine de la culture, le ministère des Affaires étrangères apporte son soutien à un fonds global, le *Capacity-building of Human Resources*, qui consacre ses efforts

au RC humaines dans les pays en développement, et plus particulièrement dans les pays les moins avancés. Ce fonds couvre la totalité des cinq activités sectorielles du programme, y compris le domaine de l'éducation et, au sein de ce secteur, la priorité a été accordée à l'Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA). Le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, de la Science et de la Technologie fournit un appui financier aux projets pédagogiques regroupés dans divers programmes dont l'Éducation pour tous (EPT) et l'Éducation pour le développement durable (EDDA). La participation japonaise, par l'intermédiaire de l'initiative UNESCO/fonds fiduciaires du Japon, se développe dans le monde entier, et plus particulièrement en Asie-Pacifique et en Afrique.

Contact: ERC/CFS

Le Programme de RC en faveur de l'Éducation pour tous (CapEPT) est un projet d'assistance technique financé par le *Nordic Trust Fund for EFA Capacity Building*. Cette initiative a été mise en place en 2003, grâce aux contributions volontaires d'un groupe de donateurs, désireux d'appuyer le RC à l'échelon national, ainsi que des activités en amont dans des secteurs hautement prioritaires du développement de l'éducation. La Norvège, la Suède et le Danemark ont été les principaux soutiens à ce fonds. Les principaux destinataires sélectionnés pour le cycle 2010-2011 de ce programme sont les pays les moins avancés et les pays à faibles revenus, dont les indicateurs du niveau de développement de l'éducation comptent parmi les plus bas de ceux recensés dans le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*. L'axe thématique du programme s'inscrit dans le droit fil de la programmation de l'organisation pour le biennium, et les domaines couverts par le cycle 2010-2011 concernent l'EFTP (enseignement et formation techniques et professionnels), la formation des enseignants, l'alphabétisation, ainsi que la politique et la planification sectorielles.

Contact: ED/EO/SPM

Outre le *Nordic Trust Fund* qui vient d'être évoqué, le Danemark et la Suède versent des contributions volontaires dans le domaine du RC par l'intermédiaire des instituts de l'UNESCO. La Norvège a également été un important partenaire financier de l'UNESCO dans le cadre d'accords bilatéraux pour le RC. Pour de plus amples informations sur les accords de coopération bilatéraux et sur les sources de financement qui s'y rapportent, actualisées tous les ans ou lors de chaque biennium, consultez

le service d'assistance sur les activités extrabudgétaires (http://portal.unesco.org/intranet/ev.php?URL_ID=14518&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201) ou le Conseil européen de la recherche (CER).

9.7 Références

- EPT-IMOA. 2008. *Guidelines for capacity development in the education sector*. Bonn/Berlin : BMZ/GTZ.
http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1039/Guidelines_Capacity_Development_Educ_Sector.pdf
- GNUD. 2009. *Delivering as one: 2008 stocktaking synthesis report*. New York : UNDG.
www.undg.org/docs/10289/UNStocktakingSynthesisReportV6.pdf
- Hite, S.; De Grauwe, A. 2009. *Capacity development in educational planning and management: Learning from successes and failures*. Paris : IPE-UNESCO.
www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Cap_Dev_Rethinking/pdf/Capdev_Planning_and_management.pdf
- Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement. 2007. *Capacity Development for Education for All: Putting policy into practice*. Bonn/Berlin : BMZ.
www.bmz.de/en/publications/topics/education/special152pdf.pdf
- PNUD. 2008. *Capacity assessment: Practice note*. New York : PNUD.
www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/french/PN%20Capacity%20Development_FR_final.pdf
- PNUD. 2009. *Supporting capacity development: The UNDP approach*. New York : PNUD.
www.sd.undp.org/doc/Supporting%20Capacity%20Development.pdf
- OCDE. 2006. *The challenge of capacity development: Working towards good practice*. Paris : OCDE.
www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf
- UNESCO. 2008. *UNESCO's extrabudgetary activities: A practical guide*. Paris : UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001593/159331e.pdf>
- UNESCO. 2009. *International cooperation through the UNESCO/ Japanese Funds-in Trust*. Paris : UNESCO.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001857/185768m.pdf>

UNESCO. 2011. *RC en faveur de l'EPT (CapEPT) : De la théorie à la pratique*. Le Programme CapEPT. Paris : UNESCO.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002122/212262e.pdf>

UNESCO-PNUD. 2012. *Capacity Needs Assessment Methodology in Educational Planning and Management*. À paraître.

Annexes

Annexe A. Analyse des programmes de renforcement des capacités de l'UNESCO

Résumé analytique

(Février 2008, Secteur de l'éducation de l'UNESCO)

Ce rapport présente les conclusions d'une étude interne du Secteur de l'éducation de l'UNESCO destinée à faire l'inventaire et à tirer les enseignements de la réflexion en cours sur les méthodologies de RC les plus efficaces au sein de la communauté internationale du développement, ainsi que des programmes et réseaux de RC appuyés par l'UNESCO. Il s'inscrit dans le cadre du projet « RC en faveur de l'Éducation pour tous (CapEPT) : une stratégie de l'UNESCO » mis en œuvre conjointement par le Secteur de l'éducation – au Siège –, par l'Institut international pour la planification de l'éducation (IIPÉ) et par l'Institut de statistique de l'UNESCO (UIS), avec l'appui financier du gouvernement norvégien. L'un des principaux résultats escomptés de ce projet concerne l'élaboration d'un cadre stratégique qui devrait permettre au secteur d'harmoniser ses activités de RC et le développement de la coopération régionale et interrégionale dans ce domaine.

L'UNESCO a défini le RC comme l'une des cinq missions qu'elle doit remplir pour s'acquitter de son mandat. Le Conseil économique et social des Nations Unies recommande à toutes les organisations du système des Nations Unies – y compris l'UNESCO – d'appuyer les stratégies communes de RC engagées par les différents pays pour atteindre les objectifs de développement qui font consensus au plan international. Dans le domaine de l'éducation, le Plan d'action global : améliorer le soutien apporté aux pays en vue de la réalisation des objectifs de l'EPT (GAP, 2007) a permis d'établir que le RC aux niveaux régional et national était l'une des modalités les plus importantes de l'appui aux États membres pour réaliser les objectifs de l'EPT et que le développement d'une méthodologie intégrée au niveau du pays était également l'un des moyens les plus sûrs pour soutenir une dynamique nationale dans la mise en œuvre de l'EPT.

Dans le contexte des efforts en cours pour harmoniser les différentes formes d'aide au développement et à la coopération (IMOA, GAP, Réforme des Nations Unies et Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, à titre d'exemples), l'UNESCO propose en outre, dans son programme et budget pour le biennium 2008-2009, d'engager le dialogue avec les parties prenantes de l'EPT et avec les partenaires du développement, afin de coordonner et d'harmoniser les activités de RC au niveau national dans les domaines de la formulation d'une politique d'éducation, de la planification et de la gestion des systèmes éducatifs. Par conséquent, cette analyse se présente comme la pierre angulaire du développement de l'appui de l'UNESCO aux efforts de RC déployés à l'échelon national, remplissant ainsi sa mission en tant que principal coordinateur de l'EPT et comme membre d'une communauté internationale du développement davantage harmonisée.

Cette analyse s'appuie essentiellement sur les conclusions d'enquêtes réalisées depuis avril 2007 grâce à un questionnaire raisonné, adressé aux différentes divisions du Siège, aux instituts/centres, aux Bureaux régionaux pour l'éducation et à d'autres bureaux locaux. Au total, 66 réponses ont été retournées qui décrivent une grande variété de programmes et de réseaux actifs aux niveaux national, subrégional, régional et interrégional. Les réponses ont fait l'objet d'analyses indépendantes – selon qu'elles procédaient des bureaux locaux de quatre régions (Afrique, États arabes, Asie-Pacifique, Amérique latine et Caraïbes) ou du Siège et des instituts/centres – et ont permis d'élaborer cinq comptes rendus analytiques. Pour compléter l'analyse des réponses apportées au questionnaire ainsi que des comptes rendus analytiques par région, il a été procédé à une brève synthèse des publications sur le sujet et à une étude théorique. C'est ainsi qu'ont pu être définis un contexte et une logique qui résument l'état actuel de la réflexion de l'UNESCO et qui donnent des indications sur ce que sera l'orientation future du RC dans le secteur de l'éducation.

Principales conclusions

Les réponses apportées au questionnaire et les comptes rendus régionaux laissent penser que la majorité des programmes de RC mis en œuvre par le Siège de l'UNESCO, les bureaux locaux et les instituts spécialisés sont essentiellement axés sur des questions de stratégie et de technique pour réaliser les objectifs de l'EPT, notamment la planification, la collecte et l'analyse des données, le développement d'indicateurs, l'élaboration des programmes scolaires et la politique de formation des enseignants. Le volet opérationnel ou le « processus » à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs

de l'EPT (renforcement des capacités des gouvernements nationaux afin d'évaluer en toute indépendance leurs propres carences en capacités structurelles ou institutionnelles, de se donner les moyens de combler ces lacunes et de disposer de nouvelles ressources humaines ou financières, etc.) sont moins fréquemment formulés comme étant des objectifs explicites du RC.

Lancement des programmes. Dans la majorité des cas, l'UNESCO ou ses instituts spécialisés sont à l'origine du lancement des programmes, à l'initiative de la Directrice générale ou des membres du personnel de l'UNESCO. Toutefois, il convient de nuancer cette affirmation en ce sens que, souvent, les programmes sont mis en œuvre en fonction des besoins identifiés par des rapports du Secteur de l'éducation, des évaluations programmatiques, des missions et des consultations techniques avec des partenaires nationaux et, plus particulièrement, les ministères de l'Éducation, les départements de la planification ou de l'éducation non formelle, les instituts nationaux de la statistique et, dans certains cas, des acteurs réputés de l'éducation issus de la société civile. Les modalités qui permettent d'inventorier les contraintes et/ou les lacunes en matière de capacités comprennent les données et l'information fournies par les ministères de l'Éducation, les échanges de vues avec les divers acteurs de la recherche et l'analyse des caractéristiques, des programmes, des capacités et des matériaux propres à chaque pays, les précédentes recherches dans le domaine de l'éducation, ainsi que de courts exercices d'évaluation et d'intervention.

Modalités d'intervention. En matière de RC, la modalité d'intervention la plus fréquemment citée était la formation, suivie de près par la formulation d'avis consultatifs et l'appui technique au développement d'une politique. Parmi les autres modalités figurent le diagnostic et les études de faisabilité, la mise à disposition de technologies et d'équipements, la coopération Sud-Sud par la création de réseaux et de communautés de pratiques, l'organisation de rencontres et de conventions, la sensibilisation aux textes normatifs, la recherche pour l'action et le développement des ressources disponibles sur le web. Les réponses au questionnaire renforcent cette idée que l'UNESCO met en œuvre des modalités diversifiées pour tenir compte des multiples dimensions du RC au sein des systèmes éducatifs nationaux.

Rôles de l'UNESCO. Globalement, l'investissement des ressources de l'UNESCO trouve son expression la plus aboutie dans l'expertise de ses personnels et dans le temps qu'ils consacrent à leur mission lors des

différentes étapes du cycle des programmes. Dans la majorité des cas, les réponses au questionnaire montrent que l'UNESCO – y compris les instituts qui lui sont rattachés et ses bureaux sur le terrain – s'acquitte d'une mission de participation complète, dès la conception des programmes de RC et pendant toutes les étapes de leur mise en œuvre, indépendamment de la manière dont s'est manifestée l'idée du programme. Pendant les phases d'élaboration et de lancement du programme, le personnel de l'UNESCO se charge de tâches très variées, qui vont du conseil et de l'avis consultatif jusqu'à l'élaboration de cadres programmatiques et à l'organisation de consultations et de négociations avec les principaux destinataires des programmes d'éducation, en passant par la collecte de fonds et la création de synergies et d'alliances avec les partenaires du développement aux échelons local et international, le soutien technique à l'élaboration du programme de formation, l'identification et la prestation de services d'expertise dans le cadre des activités de formation, l'organisation ou le développement de réseaux régionaux, voire la collecte de fonds et la coordination entre les différents partenaires.

Réalisations et résultats. Un certain nombre de réalisations et de résultats immédiats sont mentionnés dans les réponses au questionnaire :

- élaboration et diffusion d'outils pour l'action et la gestion (notamment les documents d'orientation générale et les études spéciales sur des questions essentielles pour l'EPT) ;
- élaboration de plans d'action pour l'EPT à l'échelon national ;
- collecte de statistiques actualisées sur l'éducation et le recensement des méthodes comparatives pour le suivi des résultats de l'apprentissage (notamment des outils de mesure, des guides, des manuels, des supports pédagogiques) ;
- élaboration de supports pédagogiques pour l'enseignement et l'apprentissage ;
- élaboration des programmes scolaires et développement d'outils pour la formation des enseignants (notamment des modules de ressources/aides pédagogiques), élaboration de programmes de formation, de ressources et de matériels pédagogiques.

Tous ces résultats immédiats s'inscrivent dans des environnements organisationnels et institutionnels, dans lesquels on pourrait suggérer des impacts à long terme par le biais de l'adoption de lois, de réformes ou de stratégies nouvelles afin d'étendre l'offre éducative à différents groupes de la population, d'améliorer les conditions de travail et le statut des

enseignants et de créer de nouveaux départements ou structures au sein des ministères nationaux.

Bonnes pratiques. L'examen des publications, l'analyse des réponses au questionnaire et l'étude des comptes rendus analytiques montrent que les facteurs suivants sont autant d'éléments qui contribuent aux bonnes pratiques : dynamique nationale ; implication forte des pouvoirs publics et volonté politique affirmée de mettre en œuvre le programme ; nomination d'un coordinateur national compétent pour suivre les opérations au jour le jour ; évaluations participatives et mécanismes de prise de décisions faisant participer les groupes bénéficiaires ; véritable compréhension et respect des coutumes et contraintes locales, mais aussi présence physique des parties prenantes dès le début du processus ; transfert de technologies dans des conditions appropriées ; qualité du travail en commun et de la constitution des équipes ; capitalisation sur l'expérience des différents partenaires dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

Enseignements tirés de l'expérience. À la lecture des réponses fournies par l'enquête, il apparaît que l'utilisation par l'UNESCO de l'expression « RC » manque de cohérence. Bien que ce concept constitue l'une des cinq missions fondamentales de l'organisation, ce terme n'a pas été explicité dans les stratégies à moyen terme de l'organisation (ni pour 2002-2007 ni pour 2008-2013), pas plus qu'il n'a fait l'objet d'une définition normalisée. Dans les réponses au questionnaire et dans les comptes rendus analytiques, les disparités constatées en matière de perception et d'utilisation de ce terme renforcent l'idée que, si la mission et l'expérience des instituts spécialisés de l'UNESCO – tels que l'IIPE et l'ISU – ont contribué à clarifier et à accumuler une somme de connaissances fondamentales dans des domaines spécifiques du RC, l'UNESCO considéré comme un tout (c'est-à-dire l'ensemble constitué par le Siège, les instituts spécialisés et les bureaux sur le terrain) manque de cohérence dans la manière dont l'organisation interprète et utilise ce vocable dans les champs de ses programmes. L'impression globale demeure que le concept est utilisé différemment lors de chaque intervention et qu'il peut servir à justifier pratiquement n'importe quel type de programme.

En ce qui concerne l'appui aux programmes, l'analyse des réponses montre également qu'il y a des disparités entre le Siège, les bureaux sur le terrain et les instituts spécialisés à propos des moyens propres de l'UNESCO dans le domaine des ressources humaines susceptibles de fournir l'expertise technique nécessaire à un renforcement effectif des capacités au sein des États membres ; cette remarque vaut particulièrement pour ce qui a trait à

l'expérience de la gestion du changement et du développement organisationnels, ainsi qu'aux enjeux suscités par les interventions en matière de planification, de financement, de suivi et de communication sur le rôle de l'UNESCO.

Il est également devenu manifeste que le budget de l'UNESCO et/ou le financement par des partenaires ne sont pas toujours suffisants pour répondre aux besoins en RC identifiés lors des évaluations. L'un des principaux défis auxquels sont confrontés les bureaux régionaux et locaux consiste à trouver des financements extrabudgétaires pour transformer des engagements en interventions concrètes (spécialement en ce qui concerne la rémunération des experts, les coûts d'exploitation et les fournitures, le coût des séminaires, des outils de formation et de l'organisation des rencontres nationales, régionales et internationales ainsi que des missions sur le terrain) qui jouent toutes un rôle fondamental dans le RC.

Certaines des réponses au questionnaire évoquent le rôle important joué par la société civile et par le secteur privé, du double point de vue des ressources humaines et des contributions financières – en particulier dans le cas des programmes d'éducation non formelle destinés à des groupes démunis d'une population ou des programmes plus spécifiquement axés sur des modes d'apprentissage et de formation particuliers, tels que l'enseignement à distance et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Il conviendra donc d'explorer plus avant le potentiel élargi de ces intervenants en tant que partenaires de la mise en œuvre des programmes. Pour autant, il est rare que ces acteurs fassent appel à l'UNESCO pour un appui direct au RC qu'ils destineraient à leurs propres organisations. Il peut donc s'avérer nécessaire que l'UNESCO développe ses processus de consultation et d'évaluation, pour identifier les meilleurs partenaires en vue de la mise en œuvre de ses programmes, pour les encourager à faire part de leurs besoins en RC et pour les inciter à jouer pleinement leurs rôles.

Prochaines étapes. Compte tenu de ce que sont les contraintes propres de l'UNESCO en matière de ressources, de meilleurs résultats pourraient être obtenus à la suite d'interventions pour un RC si l'Organisation clarifiait son cadre conceptuel et opérationnel en la matière dans le secteur de l'éducation, et faisait mieux connaître ce qu'elle est en mesure de proposer au sein de la communauté internationale du développement. Dans certains cas, l'Organisation pourrait jouer un rôle davantage productif en tant qu'intermédiaire dans les processus de gestion du changement, plutôt qu'en essayant d'intervenir elle-même en tant que prestataire de services. Par

ailleurs, l'UNESCO occupe une position de premier ordre pour développer l'échange des connaissances et favoriser la mise à disposition d'expertise en RC par le biais de la coopération Sud-Sud.

L'UNESCO et ses instituts jouent déjà un rôle décisif et respecté dans le RC des institutions éducatives et des acteurs qui interviennent dans les secteurs formel et non formel, dans des domaines comme la planification de l'éducation, la collecte et l'analyse des données, la recherche axée sur la stratégie, l'élaboration des programmes scolaires, la politique de formation des enseignants, que ce soit au niveau régional ou par l'intermédiaire de réseaux régionaux et interrégionaux. Dans le domaine du conseil, du fait de la position qu'elle occupe et de son mandat en tant qu'organisation intergouvernementale, l'UNESCO peut dialoguer directement avec les gouvernements et d'autres parties prenantes du secteur de l'éducation. Cette position permet à l'Organisation d'intervenir directement auprès des gouvernements nationaux et d'organiser la collaboration entre différents parties prenantes et acteurs dans le domaine de l'éducation, afin de leur faire prendre conscience, du point de vue politique et social, de l'importance du RC dans le contexte des réformes du secteur de l'éducation.

À l'issue de cette analyse, il apparaît que l'UNESCO doit désormais : (i) clarifier ce qu'elle entend par RC ; (ii) hiérarchiser les priorités et donner une assise plus large au RC dans ses stratégies thématiques ; (iii) développer un plan d'action à long terme pour structurer sa vision et sa méthodologie et, notamment, dégager un consensus sur les concepts, les objectifs, les processus, les partenaires stratégiques et adopter des mécanismes de suivi plus efficaces ; (iv) faire connaître cette approche largement, de façon à être considérée, de l'extérieur, comme une seule organisation et non pas comme un regroupement de bureaux et d'instituts sans véritables relations entre eux, voire concurrents.

L'harmonisation des opérations de l'UNESCO aux niveaux national et régional, en s'appuyant sur les bonnes pratiques en matière de RC dans le domaine de l'éducation, est une tâche exigeante qui demande du temps et des ressources. Pour autant, l'UNESCO devrait tirer parti de sa position en tant qu'organisation intergouvernementale pour mobiliser de façon plus efficace les expériences acquises, les financements et les ressources humaines déjà disponibles, autant grâce à ses propres institutions et réseaux que par l'intermédiaire des cadres d'appui aux pays élaborés par les Nations Unies.

Annexe B. Renforcement des capacités en planification et gestion de l'éducation pour réaliser les objectifs de l'EPT

Résumé analytique

(Document d'orientation, Secteur de l'éducation de l'UNESCO)

Introduction

L'UNESCO considère le RC comme une initiative déterminante sans laquelle les pays ne seront pas en mesure de réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés en matière de développement. En l'absence de compétences, il ne peut y avoir de développement. Pour autant, les activités déployées par l'UNESCO et par d'autres agences internationales n'ont pas toujours eu l'impact escompté sur les capacités et il est même arrivé qu'elles s'avèrent incapables d'induire des évolutions durables dans les pays en développement. Il est donc nécessaire de repenser les approches, y compris au sein de l'UNESCO.

C'est dans ce contexte que l'UNESCO propose ce document d'orientation sur « le RC pour réaliser l'EPT ». L'accent est mis sur la planification et la gestion de l'éducation dans la mesure où des capacités renforcées dans ces domaines peuvent avoir d'importantes retombées sur le système tout entier. Ce document d'orientation part de la conviction qu'un renforcement durable des capacités ne peut avoir d'effets positifs sans une appropriation du processus par chaque pays et à la condition que les efforts déployés par la communauté internationale s'adaptent aux stratégies nationales.

Ce document d'orientation s'appuie sur une large palette d'études, de sorte que ses conclusions résultent d'une connaissance approfondie des réalités du terrain. Le document prend en compte les opinions de divers acteurs, au sein et en dehors de l'UNESCO.

RC : concepts et définitions

Le débat sur le RC (RC) est complexe mais il existe un consensus international sur plusieurs points et, notamment, sur la nécessité de renforcer les capacités existantes – plutôt que d’en créer artificiellement de nouvelles – et il a permis d’insister sur le rôle joué par l’État et par des institutions publiques performantes. Pour obtenir de bons résultats, il faut que les stratégies de RC prennent en compte quatre niveaux d’intervention distincts : les capacités de l’individu, l’efficacité de l’organisation, les normes et pratiques qui régissent la gestion des affaires publiques et le contexte politique, social et économique. Par ailleurs, si ces stratégies doivent envisager la mise à disposition des capacités, elles doivent également tenir compte de la demande qui en est formulée par les acteurs à l’intérieur comme à l’extérieur d’une organisation. Pour finir, il ne faudrait pas oublier que le processus de RC met en jeu des valeurs intrinsèques d’appropriation des projets et de participation à leur réalisation.

L’UNESCO propose la définition opérationnelle suivante du RC :

Toute activité qui vise explicitement à renforcer un État membre pour lui permettre de mieux réaliser ses objectifs de développement en ayant un impact positif et durable sur l’un quelconque des éléments suivants : des agents dotés des capacités requises et motivés en conséquence, des organisations investies d’un mandat clair et efficacement gérées, un service public mobilisé et un contexte à la fois stimulant, stable et structuré, et n’ayant aucune incidence négative sur l’un ou l’autre de ces éléments.

Cette définition a différentes implications. En premier lieu, le RC est un processus complexe qu’un seul et unique acteur n’a pas les moyens de maîtriser. Il en résulte la nécessité pour les intervenants de collaborer et d’intégrer tous les efforts dans une stratégie commune. En deuxième lieu, le RC est aussi un processus évolutif à long terme, qui nécessite une volonté de changement. Il se pourrait bien que la création d’une pareille volonté doive faire partie intégrante du programme. En troisième lieu, les disparités constatées d’un contexte à un autre exigent que les interventions tiennent compte des spécificités de chaque situation. Cette adaptation peut se concevoir en étroite collaboration avec les partenaires nationaux et elle est, en elle-même, l’une des modalités du RC.

Une analyse des processus de RC

Au niveau individuel

Les niveaux atteints par les capacités individuelles diffèrent considérablement d'un pays à l'autre mais aussi à l'intérieur d'un même pays : dans certains cas, les départements en charge de la planification disposent d'agents suffisamment compétents et mobilisés pour que leur contribution soit suivie d'effets ; dans d'autres situations, il y a assez de personnels formés qui ne sont pas utilisés de manière productive et rien n'est fait pour susciter une plus forte implication ; ailleurs, les personnels qualifiés sont en nombre très insuffisant. Les besoins en formations se diversifient du fait des réformes de la gouvernance. Pendant ces phases d'évolution, la formation peut faciliter le processus de changement et l'orienter dans la direction désirée. En raison des tendances à la décentralisation, les personnels en poste dans les bureaux régionaux et locaux doivent avoir accès à des programmes de formation bien structurés et intégrés, dans l'idéal proposés par des centres nationaux.

Outre les problèmes soulevés par les niveaux de qualification et les besoins en formation, d'autres questions restent posées. Tout d'abord, si de nombreux cadres disposent d'expériences utiles de l'enseignement, ils n'ont pas le bon profil pour s'acquitter de leurs missions de planification avec toute la compétence requise. L'une des raisons peut être le nombre insuffisant de candidats parfaitement qualifiés ; mais une cause plus profonde doit être recherchée dans le flou qui entoure souvent la définition des profils, tout comme dans l'absence de reconnaissance de la planification et de la gestion de l'éducation comme un domaine professionnel spécifique. En second lieu, le départ rapide du personnel peut parfois entraîner des pertes de compétences. En présence d'un tel scénario, la formation doit s'inscrire dans le cadre plus large de stratégies qui visent à faire évoluer le rôle des personnels au sein d'un bureau.

Ces conclusions ont plusieurs implications stratégiques. La formation est un élément nécessaire d'une stratégie de RC mais, si elle est dispensée en tant que prestation isolée, ses chances d'aboutir à une amélioration structurelle peuvent être limitées à certains contextes. Les stratégies et les programmes de formation doivent être adaptés au contexte national. Ils doivent donc être guidés par la demande plutôt qu'induits par l'offre. Du fait de la diversité des contextes, les instances de formation devraient proposer des cycles et des programmes diversifiés.

Dans bon nombre de pays, les femmes sont très minoritaires au sein des départements en charge de la planification et de la gestion de l'éducation. Cependant, s'agissant du RC dans ce domaine, il n'a jamais été véritablement tenu compte des questions de sexospécificité.

Le modèle de l'assistance technique dispensée par l'expatrié résident ou son homologue n'a connu qu'un succès très mitigé dans la transmission des compétences et, de façon générale, n'a pas permis de faire évoluer la culture des organisations. Mais d'autres modèles d'aide technique se sont avérés beaucoup plus féconds, notamment lorsqu'ils ont pour caractéristiques de faire appel à un fort sentiment d'appartenance à la nation, de privilégier une conception souple et réactive plutôt qu'une offre standardisée et de tabler davantage sur l'expertise nationale.

Au niveau des organisations

L'efficacité des personnels ne dépend pas seulement des aptitudes individuelles mais aussi du fonctionnement des organisations au sein desquels ils travaillent. Un ensemble complexe d'interventions peut conduire à une évolution de l'organisation. Une vision de l'organisation insuffisamment partagée par tous les personnels constitue une contrainte pesante, en particulier si elle va de pair avec un sentiment d'impuissance. Créer une représentation commune du rôle et des responsabilités de l'organisation est donc une mission prioritaire.

Il arrive que cette absence de vision commune se manifeste dans l'absence de tout cadre normatif susceptible d'attribuer de façon structurée leurs rôles aux différentes unités et aux membres du personnel. Il peut en résulter des situations chaotiques. L'élaboration de ces cadres normatifs peut être l'occasion d'une réflexion stratégique sur le rôle du ministère, de chaque unité et de chaque membre du personnel. Ces structures facilitent également la régulation des processus de recrutement, de nomination et de promotion. Toutefois, des changements purement structurels ne conduisent pas toujours à une amélioration des performances.

Les questions soulevées par le suivi et l'évaluation ont une importance considérable. Une éventuelle absence de connexion avec les performances et les promotions peut avoir des effets dévastateurs sur le fonctionnement de l'administration de l'éducation. Dans bon nombre de pays, des réformes sont en cours pour rendre le processus d'évaluation plus transparent et pour l'axer davantage sur les résultats, en reliant le travail de chaque membre du personnel à la mission et aux rôles du ministère. Les processus

de suivi et d'évaluation ont tendance à avoir des effets positifs sur l'organisation lorsqu'ils se déroulent dans un climat de confiance : dans le contexte d'une évaluation, l'appui accordé par sa hiérarchie à l'individu est, pour ce dernier, une puissante source de motivation.

Lorsque les responsables éprouvent un sens réel des responsabilités, les organisations ont tendance à mieux fonctionner. Pour autant, les efforts à déployer pour renforcer ce sens des responsabilités peuvent s'avérer contre-productifs si les dirigeants se sentent isolés et ont le sentiment de n'être pas soutenus. Malheureusement, peu nombreux sont les ministères qui ont développé un véritable programme de valorisation des personnels et, de façon générale, ils n'incitent pas les membres de leurs équipes à prendre des initiatives individuelles à cet égard. La déprofessionnalisation et la perte de motivation au sein du service public sont des risques réels, si une plus forte exigence en matière de responsabilité externe ne va pas de pair avec des initiatives de valorisation professionnelle. La création d'associations professionnelles peut être l'un des éléments d'une telle approche de la valorisation des personnels.

S'il est vrai que les stimulations financières des fonctionnaires s'avèrent souvent modestes dans de nombreux pays, plusieurs incitations autres que financières peuvent jouer un rôle moteur fort : développement du sens de la mission, soutien à la valorisation des agents, participation à la prise des décisions. Ces incitations peuvent nécessiter une évolution de la culture organisationnelle du ministère, qui ne peut procéder que de l'intérieur et en aucun cas être imposée de l'extérieur.

Renforcement des capacités et gestion publique

Les caractéristiques du service public – et plus particulièrement de la fonction publique – ont une très forte incidence sur le fonctionnement des ministères de l'Éducation et sur le succès des programmes de RC. Le service public peut être un outil de développement à l'échelon national mais, dans certains contextes, il est devenu une source de népotisme et un simple mécanisme de création d'emplois. Nombreuses sont les réformes de la gestion des politiques publiques qui, jusqu'à présent, n'ont eu qu'un faible impact sur les ministères de l'Éducation, en partie parce que certaines de leurs hypothèses de départ ne tenaient pas suffisamment compte des besoins spécifiques des administrations dans les pays en développement. Des réformes plus réussies ont mis l'accent sur le RC.

Les réformes de la gestion des politiques publiques sont très difficiles à mettre en œuvre. Il peut s'avérer utile d'impliquer davantage dans le processus les fonctionnaires et leurs associations professionnelles et il peut être nécessaire de leur donner l'assurance que, dans le cadre de la réforme entreprise, ils bénéficieront d'une valorisation de leurs compétences professionnelles.

Impact de l'aide extérieure sur le RC

L'aide extérieure en faveur du RC est très importante, mais son impact reste limité lorsque le sentiment d'appartenance à la nation est insuffisamment développé. Par ailleurs, elle peut prendre la forme d'une assistance technique et de programmes de formation ponctuels mis en œuvre de façon inappropriée. Lorsqu'elles sont utilisées par des partenaires extérieurs, les conditionnalités et les méthodologies de suivi et d'évaluation peuvent être contre-productives parce qu'elles conduisent les personnels à mettre l'accent sur des résultats à court terme au lieu de préférer l'impact à long terme. Les organisations internationales doivent renforcer leur propre expertise pour être en mesure de concevoir et mettre en œuvre des programmes de RC davantage couronnés de succès.

Stratégies de l'UNESCO

Après avoir rappelé que le renforcement durable des capacités implique des interventions complexes aux niveaux institutionnel, structurel et individuel, le présent document va maintenant souligner l'importance de quelques principes de base :

- la dynamique et la maîtrise des processus par le pays devraient être les pierres angulaires de toute intervention ;
- les stratégies adoptées doivent être adaptées au contexte et tenir compte de ses particularités ;
- elles devraient prévoir un ensemble intégré d'interventions complémentaires, même si leur mise en œuvre peut nécessiter d'être organisée par étapes ;
- les partenaires devraient s'engager à investir à long terme dans le RC, tout en poursuivant quelques objectifs à court terme ;
- toute intervention de l'extérieur devrait être précédée d'une évaluation de son impact sur les capacités nationales à différents niveaux.

En ce qui concerne les stratégies axées sur le développement d'un **environnement favorable**, l'UNESCO va continuer à jouer un rôle politique de premier plan dans le domaine de l'EPT, en soutenant, par exemple, des coalitions nationales et en favorisant les rapports de suivi de l'EPT à l'échelon national. En outre, ce document milite en faveur du RC de la société civile, afin d'encourager la responsabilité des pouvoirs publics et de favoriser des approches innovantes. Par ailleurs, l'UNESCO va défendre le caractère professionnel de la planification et de la gestion de l'éducation, en particulier dans les cas où les responsables ne disposent pas d'une assise conceptuelle et des appuis techniques adéquats, notamment par son soutien aux associations nationales et internationales de spécialistes de la planification et de gestionnaires.

Dans le but d'accroître **l'efficacité des ministères et des départements de la planification**, les stratégies retenues par l'UNESCO peuvent, notamment :

- appuyer les acteurs nationaux qui gèrent un processus d'analyse institutionnelle en tant que première étape dans la conception d'un programme de RC ;
- utiliser et promouvoir le recours à des modèles d'évaluation participatifs et axés sur l'apprentissage, afin de susciter une plus forte implication de ceux qui en sont les bénéficiaires ; conseiller les pouvoirs publics sur les réformes structurelles à engager au sein des départements de la planification – dans le cadre d'une remise en question globale de l'administration de l'éducation – tout en prêtant attention à leur impact sur les cultures des organisations ;
- renforcer le dynamisme au sein de l'administration de l'éducation en soutenant notamment la valorisation professionnelle de ceux qui ont le potentiel requis pour accompagner le changement, afin qu'ils puissent acquérir une pensée critique et soient capables de prendre des initiatives, tout en renforçant leurs compétences techniques ;
- promouvoir la collaboration interministérielle en tant que modèle susceptible de favoriser un apprentissage durable et de faciliter la formulation de réponses adéquates aux défis locaux.

Au **niveau individuel**, l'objectif des programmes de RC devrait être de former des planificateurs et des gestionnaires de l'éducation compétents et impliqués. De ce point de vue, l'UNESCO peut :

- proposer une aide technique qui ne se substitue pas à la mobilisation des capacités nationales existantes, mais qui accompagne et oriente

les experts nationaux, par exemple grâce à un appui régulier assuré par des équipes mobiles ;

- appuyer les centres de formation et de recherche nationaux et régionaux, en défendant auprès des pouvoirs publics la nécessité de telles structures, en leur proposant ses ressources en matière de formation et de connaissances et en favorisant la mise en réseau de ces centres ;
- poursuivre la diversification de son offre de programmes et de modèles de formation, pour permettre à des individus d'accéder à une offre de formation diversifiée, par le biais d'un module de développement professionnel proposé par des organismes de formation nationaux, régionaux ou internationaux ;
- développer et renforcer la participation de ses centres de documentation et autres mécanismes d'échange des connaissances, à la planification et à la gestion de l'éducation, afin de contribuer à combler le fossé des savoirs.

En forme de conclusion, ce document recense un certain nombre d'implications pour l'UNESCO, notamment, la nécessité pour l'Organisation de :

- poursuivre ses interventions dans les deux domaines – normatif et organisationnel – en tant que coordinateur global pour l'EPT, mais aussi en sa qualité d'instance de RC ;
- travailler sur quelques programmes complets de RC, lorsque l'organisation possède un avantage relatif et stratégique ;
- s'impliquer à long terme auprès d'un nombre limité de pays afin d'y développer et d'y mettre en œuvre un programme complet de RC pour réaliser les objectifs de l'EPT ;
- renforcer ses partenariats et sa position favorable à la coopération, dans la mesure où le RC en faveur de l'EPT est un défi complexe et absorbant ;
- renforcer ses propres capacités par la valorisation professionnelle de ses personnels ;
- favoriser le développement de relations à long terme fondées sur la confiance mutuelle, dans un contexte où l'UNESCO et les personnels des ministères élaborent des projets ensemble et interviennent sur un pied d'égalité, tout en partageant la responsabilité au titre des résultats obtenus et en affichant une fierté commune lorsqu'ils ont réussi.