



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

**Biennale de l'ADEA 2003
(Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003)**

Etude de cas nationale Mauritanie

**Une approche d'amélioration de la qualité de l'éducation
dans un contexte de réforme**

Ministère de l'Education nationale

Coordinatrice nationale
Nebghouha Mint Mohamed Vall

Coordinateur thématique
Prof. Kabule W. Weva

**Document de travail
en cours d'élaboration**

NE PAS DIFFUSER

Doc 6.B

Ce document a été commandé par l'ADEA pour sa biennale (Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Le document est un document de travail en cours d'élaboration. Il a été préparé pour servir de base aux discussions de la biennale de l'ADEA et ne doit en aucun cas être diffusé dans son état actuel et à d'autres fins.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) – 2003

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Institut international de planification de l'éducation

7-9 rue Eugène Delacroix

75116 Paris, France

Tél. : +33(0)1 45 03 77 57

Fax : +33(0)1 45 03 39 65

adea@iiep.unesco.org

Site web : www.ADEAnet.org

Table des matières

1. RESUME.....	7
2. INTRODUCTION.....	9
3. PRESENTATION GENERALE	10
3.1. BREVE PRESENTATION DE LA MAURITANIE	10
3.2. PRESENTATION DU SYSTEME EDUCATIF MAURITANIEN.....	10
4. CONTEXTE GENERAL DE L'EXERCICE.....	12
4.1. L'EDUCATION POUR TOUS (EPT).....	12
4.2. L'INITIATIVE PPTE	12
4.3. LA REFORME DU SYSTEME EDUCATIF	13
4.4. L'ANALYSE SECTORIELLE.....	13
5. LE PROCESSUS DE PREPARATION DU PNDSE.....	15
5.1. POURQUOI UN PNDSE ?.....	15
5.2. COMMENT A ETE PREPARE LE PNDSE ?	15
5.3. LES INSTANCES DE PREPARATION.....	15
5.3.1. <i>Le comité interministériel</i>	15
5.3.2. <i>Le comité de validation sectoriel</i>	16
5.3.3. <i>Le comité de coordination</i> :.....	16
5.3.4. <i>Le comité de validation technique</i> :.....	16
5.3.5. <i>Les groupes thématiques</i> :.....	17
5.4. DEMARCHE METHODOLOGIQUE.....	19
5.5. PREMIER TEMPS DE PREPARATION : LE DIAGNOSTIC	20
5.5.1. <i>La rétention</i>	21
5.5.2. <i>Les programmes</i>	22
5.5.3. <i>Les manuels et guides</i>	22
5.5.4. <i>Les maîtres</i>	22
5.5.5. <i>Efficacité de l'enseignement</i>	23
5.5.6. <i>L'évaluation pédagogique</i>	23
5.5.7. <i>Le pilotage du système</i>	23
5.6. DEUXIEME TEMPS DE PREPARATION : DEFINITION DES ELEMENTS DE STRATEGIE	24
5.6.1. <i>Stratégies thématiques sectorielles</i>	24
5.6.2. <i>Synthèse et cohérence d'ensemble des stratégies thématiques</i>	26
5.7. TROISIEME TEMPS DE PREPARATION : LE CADRAGE MACRO ECONOMIQUE	27
5.8. QUATRIEME TEMPS DE PREPARATION : QUANTIFICATION DES OBJECTIFS ET ELABORATION DES PLANS D' ACTIONS THEMATIQUES BUDGETISES.	28
5.8.1. <i>Quantification des objectifs</i>	28
5.8.2. <i>Plans d'actions thématiques budgétisés</i>	28
5.8.3. <i>Processus de sensibilisation des partenaires</i>	31
5.9. FINANCEMENT DU PNDSE	33
6. PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU PNDSE	35
6.1. LES INSTANCES DE MISE EN ŒUVRE.....	35
6.1.1. <i>Le comité de coordination du programme (CCP)</i> :.....	35
6.1.2. <i>Le comité de gestion du programme</i> :	35
6.1.3. <i>Les responsables de composante</i>	35
6.2. LES INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE.....	37
6.2.1. <i>Les manuels de procédures</i>	37
6.2.2. <i>Suivi et évaluation permanente</i>	39
6.3. GENERALISATION DU PROGRAMME AU NIVEAU NATIONAL.....	41
6.4. PERENNISATION DU PROGRAMME	42

6.5.	BILAN D'EXECUTION DU PNDSE.....	43
6.5.1.	<i>Amélioration de l'accès et de l'équité</i>	45
6.5.2.	<i>Amélioration de la qualité</i>	46
6.5.3.	<i>Amélioration de la gestion</i>	47
7.	LEÇONS RETENUES ET CONCLUSIONS.....	50

Figures

Figure 1	Schéma institutionnel de préparation du PNDSE	18
Figure 2	Schéma de préparation du PNDSE.....	32
Figure 3	Schéma de mise en œuvre du PNDSE.....	37

Graphiques

Graphique 1	Evolution du Taux Brut de Scolarisation	21
Graphique 2	Relation entre le nombre d'enseignants et d'élèves	23
Graphique 3	Evolution du TBS par genre	45
Graphique 4	Nombre d'enseignants en fonction du nombre d'élèves de chaque établissement public.....	47

Tableau

Tableau 1	Financement du PNDSE	34
-----------	----------------------------	----

Acronymes et abréviations

ADEA	Association pour le Développement de l'Education en Afrique
AF	Année fondamentale
AS	Année secondaire
BAD	Banque Africaine de Développement
BID	Banque Islamique de Développement
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DEF	Direction de l'Enseignement Fondamentale
DPC	Direction de la Planification et de la Coopération
DPEF	Direction des Projets Education – Formation
DREF	Direction Régionale de l'Enseignement Fondamental
ENI	Ecole Normale des Instituteurs
EPT	Education Pour Tous
IDA	Association Internationale pour le Développement
IDEF	Inspection Départementale de l'Enseignement Fondamental
IPN	Institut Pédagogique National
IREDU	Institut de Recherche en Economie de l'Education
MAED	Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MEN	Ministère de l'Education Nationale
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs Comparés
PNDSE	Programme National de Développement du Secteur Educatif
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
TDR	Termes De référence
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

1. RESUME

1. Au titre des activités qu'elle mène dans le cadre de l'amélioration de la qualité de l'éducation de base, l'ADEA a mis en place un groupe chargé de mener une étude intitulée : *le défi de l'apprentissage : améliorer l'éducation de base en Afrique Subsaharienne*.

2. La Mauritanie qui a acquise récemment une expérience dans l'élaboration d'«une approche d'amélioration de la qualité de l'éducation dans un contexte de réforme», approche illustrée par le Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE) couvrant la période 2001-2010 a participé à cet exercice.

3. Le lancement de la préparation du PNDSE est intervenu au cours de l'année 2000 dans un contexte où l'éducation se trouve au cœur des préoccupations, à la fois de la communauté internationale et des pouvoirs publics en Mauritanie.

4. Cette préparation du programme décennal de l'éducation sur le plan méthodologique a été à la fois Participative, Globale, Itérative, Multisectorielle et Multipartenariale. Elle s'inscrivait dans un processus interne de régulation qui se caractérise par la mise en place de différentes instances en charge chacune du suivi de la préparation. C'est ainsi que plusieurs comités ont été mis en place dont notamment un comité Interministériel présidé par le premier ministre et comprenant l'ensemble des ministres impliqués dans l'opération éducative.

5. La mise en œuvre du programme a nécessité la mise en place de structures chargées du pilotage stratégique, de la coordination et de la gestion des activités des différentes composantes du programme. Ces structures garantissent le caractère sectoriel du programme ainsi que la délimitation des responsabilités entre les différents intervenants dans la mise en œuvre. Ainsi, un comité de coordination du programme, composé des directeurs centraux et régionaux ainsi que des représentants des autres départements impliqués dans la mise en œuvre a été mis en place et est chargé de l'exécution et de l'atteinte des objectifs fixés. Outre ce comité des instances intermédiaires de gestion et de pilotage jouant un rôle dans la mise en œuvre ont été mis en place. D'autre part des instruments de gestion ont été conçus pour faciliter l'exécution du programme (manuel de procédures et manuel d'exécution)

6. La mise en œuvre des programmes de développement de l'éducation est souvent confrontée à un défi majeur celui de la pérennisation. A cet effet, il est important que des mesures soient envisagées pour garantir la continuité des programmes au delà même des échéances prévues.

7. *Dores et déjà, le Gouvernement a lancé en 2002 un vaste programme qui vise à diffuser le Savoir dans tous les foyers de la Société Mauritanienne et la mise en place de bibliothèques dans l'ensemble des moughataas (communes) du pays afin de garantir l'accès à la lecture à tous les citoyens. Dans ce cadre, des campagnes médiatiques visant à mobiliser les citoyens autour de cette initiative ont été organisés, des appels à contribution ont été lancés à travers les médias (Téléthon, théâtre, soirées artistiques ...etc.). A cela, il convient de rajouter que le Gouvernement a prévu sur le budget de l'Etat une enveloppe financière annuelle pour la promotion du Livre et du Savoir. Ces initiatives sont de nature à contribuer à l'atteinte des objectifs du PNDSE et à la pérennisation de ses acquis par l'amélioration des connaissances des parents d'élèves et à leurs effets sur la lutte contre l'analphabétisme.*

8. L'une des principales conclusions que l'on peut tirer de la préparation d'un programme de l'envergure du PNDSE est incontestablement le degré d'engagement des

pouvoirs publics en faveur de l'éducation. L'existence d'une volonté politique forte a été un atout précieux dans la définition des choix, la mobilisation des acteurs et des moyens, la validation à temps des propositions techniques. L'équipe de pilotage a réussi à se faire accompagner de cette volonté politique du début à la fin de l'exercice.

9. Le PNDSE constitue, pour ainsi dire, le contrat par lequel l'ensemble des acteurs de l'action éducative s'engage solennellement à conduire l'école Mauritanienne vers de nouvelles performances conformément au cadre tracé par la dernière réforme du système éducatif.

10. Cependant, des défis majeurs restent à relever et de leur maîtrise ou non dépendra le niveau de performance du PNDSE. Dans quelle mesure pourra-t-on maîtriser rapidement les déficits qui ont souvent caractérisé le pilotage de la politique éducative ? De cela dépend, par ailleurs, la capacité du secteur éducatif à généraliser et pérenniser les acquis générés par le PNDSE en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation de base. Tels sont les défis qui interpellent les acteurs du système éducatif à un tournant décisif pour le devenir de l'école mauritanienne.

2. INTRODUCTION

11. L'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA) contribue de façon active à la promotion de l'éducation pour tous conformément aux engagements pris par la communauté internationale à Jomtien (Thaïlande) en 1990 et renouvelés à Dakar (Sénégal) en 2000. Au titre des activités qu'elle mène dans ce cadre, l'ADEA a mis en place un groupe chargé de mener une étude intitulée : *le défi de l'apprentissage : améliorer l'éducation de base en Afrique Subsaharienne*. La méthodologie retenue vise à garantir un échange d'expériences d'amélioration de la qualité de l'éducation de base entre les pays de la sous-région et à identifier en conséquence les stratégies de généralisation et de pérennisation des acquis dans le domaine.

12. La Mauritanie qui accorde la plus haute priorité à la généralisation d'une éducation de base de qualité a été retenue pour participer à cet exercice en raison de l'intérêt que représente l'expérience qu'elle a acquise récemment dans l'élaboration d'"une approche d'amélioration de la qualité de l'éducation dans un contexte de réforme", approche illustrée par le Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE) couvrant la période 2001-2010.

13. L'intérêt de cette étude de cas est d'abord d'ordre méthodologique ; l'impact du programme sur les indicateurs de qualité ne pouvant être mesuré de façon significative à ce stade de l'exécution des actions prévues. Il s'agit de présenter, dans ses différentes phases, le processus d'élaboration d'une stratégie d'amélioration de la qualité de l'éducation. On découvrira comment la méthodologie utilisée a réussi à impliquer dans l'exercice, du début jusqu'à la fin du processus, l'ensemble des acteurs de l'action éducative en Mauritanie : acteurs du Système, décideurs, société civile, partenaires au développement, etc... On découvrira comment cette dynamique de large concertation a favorisé, dès le départ, une appropriation commune du diagnostic dans ses points positifs comme dans ses images négatives.

14. On s'apercevra combien il deviendra dès lors aisé, voire tout naturel de dégager ensemble des approches consensuelles pour identifier les réponses les plus pertinentes aux problèmes posés au regard des objectifs et ambitions de la nouvelle réforme. Au delà de ces acquis, et peut être grâce à eux, le résultat le plus remarquable de cette démarche participative sera la mobilisation rapide de l'ensemble des financements nécessaires pour l'exécution du programme dont la cohérence et la pertinence auront acquis l'adhésion des sources de financements tant nationales qu'extérieures. La qualité de l'éducation se trouve pour ainsi dire, grâce à une méthodologie efficace, placée sous de meilleurs auspices.

15. La relation de cette expérience et des leçons qui pourraient en être tirées s'articulera autour de quatre axes principaux qui seront précédés par une brève présentation de la Mauritanie et de son système éducatif :

- Le contexte général
- Le processus de préparation du PNDSE
- Le processus de mise en œuvre du PNDSE
- Leçons apprises et Conclusions

3. PRESENTATION GENERALE

3.1. Brève présentation de la Mauritanie

16. La République Islamique de Mauritanie s'étend dans l'ouest du Sahara sur un territoire de 1.030.000 Km², essentiellement désertique sauf à ses confins sud. La population est estimée à environ 2.500.000 habitants et augmente au rythme annuel de 2,6%. Elle vit dans une large mesure de l'agriculture et de l'élevage. Les urbains constituent 52,4% de la population.

17. La Mauritanie est, depuis un peu plus d'une décennie, engagée dans des politiques de réformes ambitieuses, qui ont touché l'ensemble de la vie politique, économique et sociale du pays.

18. La décentralisation instituée en 1986, a débouché sur la création de 208 communes administrées selon le principe d'autonomie. En 1991, une démocratie pluraliste a été mise en place avec l'adoption d'une constitution qui garantit les libertés fondamentales et la séparation des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires et qui institue le suffrage universel pour l'élection du Président de la République et des représentants du peuple à l'Assemblée Nationale.

19. Parallèlement, le programme de réformes économiques, engagé depuis 1992, a permis d'assainir la situation financière de l'Etat et des principales entreprises publiques, de stabiliser le cadre macro-économique, de libéraliser les marchés et les prix, d'améliorer l'environnement juridique et judiciaire des affaires, de favoriser le développement du secteur privé, d'améliorer l'offre des infrastructures et de recentrer l'Etat sur ses missions essentielles de régulation, d'allocation des ressources et de développement des services sociaux de base.

20. Grâce à ces politiques et réformes, la Mauritanie a enregistré d'importantes performances économiques. Ainsi, le taux moyen de croissance annuelle a été de 4,4% au cours de la dernière décennie, alors que l'inflation a été contenue à un taux annuel moyen de 6,2% sur la même période, et que le solde budgétaire est passé d'un déficit de 9,8% du PIB en 1993 à un excédent de 1,5% en 1998. Parallèlement, le déficit des transactions courantes hors transferts officiels a été ramené de 28,9% du PIB en 1993 à 11,2% en 1998.

21. Le Gouvernement a mis en place, dès 1986, un vaste programme de promotion sociale au bénéfice des couches défavorisées, à travers la scolarisation des enfants, l'alphabétisation des adultes, l'amélioration de l'accès aux soins de santé primaires et à l'eau potable.

3.2. Présentation du système éducatif mauritanien

22. Les différents niveaux composant le système éducatif se présentent comme suit :

- **L'enseignement fondamental (EF)** : Cet ordre d'enseignement a pour finalité de dispenser une éducation de base à tous les enfants âgés de 6 ans au moins dans les écoles primaires pour une durée de 6 ans sanctionnée par le Certificat d'Etudes Primaires (CEP).
- **L'enseignement secondaire général (ESG)** : Ce niveau d'enseignement est organisé en deux cycles:

- Le premier cycle a pour finalité de consolider l'éducation de base et de préparer soit à la poursuite des études dans l'une des filières du second cycle de l'enseignement secondaire général ou technique, soit à l'insertion dans la vie socioéconomique. Il accueille, dans les Collèges d'Enseignement Général (CEG), les élèves de la 6^{ème} année du Fondamental admis, à l'issue d'un concours d'entrée, dans une scolarité d'une durée de 3 ans pour le régime transitoire et de 4 ans pour le régime de la réforme et il est sanctionné par le Brevet d'études du premier cycle (BEPC).
 - Le second cycle a pour finalité de préparer à l'enseignement supérieur. Il accueille, dans les Lycées d'Enseignement Général (LEG) sur orientation et conformément à la capacité d'accueil disponible, les élèves ayant accompli avec succès les études du premier cycle et il est sanctionné par le diplôme du Baccalauréat.
- **La formation technique et professionnelle (FTP) :** Cet ordre d'enseignement a pour finalité de préparer à l'emploi ou à la poursuite d'études supérieures techniques ou professionnelles. Il comprend :
- L'enseignement technique et professionnel qui recrute sur concours les sortants des premier et second cycle de l'enseignement secondaire général ou technique dans des cursus de 2 ou 3 ans sanctionnés par les diplômes du Brevet d'Etudes Professionnelles (BEP) (2ans après les CEGs), du Brevet de Technicien (BT) (2ans après la 6^{ème} année des LCGs), du Baccalauréat Technique (Bac.T) (3ans après les CEGs) et du Brevet de Technicien Supérieur (BTS) (2ans après le Bac. ou le (BT). La réforme prévoit que les sortants du Fondamental n'ayant pu accéder aux CEGs sont en grandes parties admis dans des centres régionaux de formation professionnelle.
 - La formation professionnelle qui recrute les adultes de tous âges alphabétisés ou non en emploi ou non pour les préparer à une qualification dans le cadre d'une formation initiale ou continue leur permettant d'accéder à un premier emploi, à s'y maintenir ou à se reconvertir le cas échéant.
- **L'enseignement supérieur (E.Sup.) :** Ce niveau d'enseignement a pour vocation de préparer à la vie active. Il accueille, dans les facultés, les écoles et instituts supérieurs, les élèves titulaires du baccalauréat pour les préparer aux différents diplômes nationaux d'enseignement supérieur dans des cursus de 2 ou 4 ans.

23. Parallèlement au système décrit ci haut le secteur de l'Education en Mauritanie comporte un enseignement originel informel séculaire non moins important représenté par des écoles traditionnelles connues sous le nom des Mahdra. Ce sont des écoles traditionnelles dispensant un enseignement essentiellement basé sur le Coran, le Hadith ainsi que la littérature et les sciences de la langue arabe. Ce type d'écoles et d'enseignement reste largement répandu dans le pays et prisé par une bonne partie de la population et contribue activement dans la propagation du savoir. Il n'existe pas de données fiables sur la situation de ce secteur, en particulier ses effectifs, le nombre de ses établissements et leur répartition dans le pays.

4. CONTEXTE GENERAL DE L'EXERCICE

24. Le lancement de la préparation du PNDSE au courant de l'année 2000 a intervenu dans un contexte où l'éducation se trouve au cœur des préoccupations, à la fois de la communauté internationale et des pouvoirs publics en Mauritanie. De nombreux éléments de ce contexte ont pesé de tout leur poids dans la sensibilisation des différents acteurs en vue de l'identification des stratégies prometteuses et efficaces pour redynamiser le système éducatif. Parmi les éléments de ce contexte on citera en particulier :

4.1. L'éducation pour tous (EPT)

25. L'objectif de scolarisation universelle arrêté par la communauté internationale en 1990 à Jomtien (Thaïlande) a fait l'objet d'une évaluation à l'occasion de la tenue du Forum de Dakar en avril 2000. Il résulte du bilan tiré de cette évaluation que, malgré quelques progrès d'ordre quantitatif, les problèmes de qualité se trouvent aggravés et que, de façon générale, la situation en Afrique subsaharienne devient plus inquiétante.

26. A cette occasion, la communauté internationale, composée de politiques, de bailleurs de fonds et de représentants de la société civile, a réaffirmé ses engagements en faveur de l'éducation de qualité pour tous. Elle a recommandé l'élaboration de plans d'actions et s'est engagée à faire en sorte que tout pays capable de présenter un programme cohérent et crédible de réforme et d'amélioration de son système éducatif ne soit pas handicapé par l'insuffisance de ressources financières.

27. Présente à ce Forum, la Mauritanie ne pouvait que se reconnaître dans le diagnostic relatif à l'insuffisance de la qualité de l'éducation d'une part et se réjouir d'autre part des engagements de la communauté internationale au moment où une réforme ambitieuse du système éducatif mauritanien venait d'être promulguée.

4.2. L'initiative PPTE

28. La Mauritanie a été déclarée éligible, en mars 1999, à l'initiative PPTE, décidée en 1998 par le sommet de Cologne. Dans ce cadre, elle bénéficie d'un allègement immédiat de la dette. Il est prévu, au terme des accords relatifs à la réduction de sa dette, que les bénéfices qui en résultent soient orientés en priorité en faveur des secteurs sociaux. Des arbitrages moins contraignants pour l'éducation sont désormais possibles, ce qui permet au secteur de bénéficier de ressources additionnelles substantielles et d'envisager avec davantage de chances de succès la réalisation de ses programmes.

29. **L'éducation est au centre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.** En effet, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) de la Mauritanie, pour la période 2001 – 2015, a été finalisé en janvier 2001. Ses objectifs à l'horizon 2015 sont conformes aux objectifs internationaux de développement du millénaire. La stratégie qui sous-tend le CSLP repose sur quatre axes majeurs que sont (i) l'accélération de la croissance économique, (ii) l'ancrage de ses actions dans la sphère économique des pauvres, (iii) le développement des ressources humaines et, (iv) le développement institutionnel et la bonne gouvernance. L'éducation est concernée par les trois premiers axes; la stratégie pour le secteur de l'éducation, en ligne avec celle de réduction de la pauvreté, prend alors les formes principales suivantes :

- organiser la production de capital humain pour contribuer à la croissance d'une part, en assurant une couverture universelle et de bonne qualité au niveau fondamental, qui est perçue comme un investissement en capital humain «à tout faire» pour les gains de productivité dans le secteur traditionnel et, d'autre part en assurant des formations techniques et supérieures en cohérence avec les demandes de l'économie et le marché de l'emploi en main d'œuvre qualifiée.
- équiper les populations pauvres exclues des circuits économiques efficaces, du capital humain minimum qui leur permette l'inclusion dans ces circuits et, donc de contribuer aux progrès économiques et, à titre individuel, à sortir de la trappe de la pauvreté.

4.3. La réforme du système éducatif

30. La réforme de 1999 est la quatrième réforme depuis l'indépendance. Les réformes antérieures (1967, 1973, 1979) se sont surtout intéressées à l'adaptation du système à son environnement socio-culturel sous l'influence des débats passionnés sur la question des langues. Cette orientation a atteint son paroxysme avec la réforme de 1979 qui a consacré la création de deux filières distinctes ; l'une arabe, l'autre francophone. Il en a résulté une baisse du niveau dans les disciplines scientifiques et dans les langues secondes surtout française comme le confirment différentes évaluations (1989, 1990, 1998), en plus d'une majoration des coûts de l'éducation.

31. La réforme de 1999 est intervenue pour capitaliser les acquis des réformes précédentes et corriger leurs lacunes. Elle maintient l'importance accordée à l'arabe et à la culture nationale mais engage le système dans une perspective de modernisation et d'ouverture pour mettre l'école au service du développement. Les modifications introduites s'inscrivent dans une politique d'amélioration de la qualité :

- Unification du système par la suppression des filières linguistiques créées par la réforme de 1979 ;
- Prolongement de la durée de l'enseignement du premier cycle du secondaire de 3 à 4 ans ;
- Renforcement de l'enseignement des sciences et introduction de la physique et de l'informatique dans le premier cycle du secondaire ;
- Renforcement de l'enseignement des langues étrangères (français, anglais).

32. Ces innovations longtemps attendues ont été accueillies avec enthousiasme par l'ensemble de la société qui y voyait une possibilité de réhabilitation de l'école. La réforme a été un véritable déclencheur, car en instaurant l'unification du système, elle bâtit le socle sur lequel les initiatives d'amélioration de l'enseignement peuvent s'appliquer.

4.4. L'analyse sectorielle

33. L'étude du secteur, réalisée en 2000, vient confirmer de façon plus détaillée le diagnostic fait dans le cadre de la préparation de la réforme. Cette étude, conduite avec une profonde rigueur scientifique par une équipe multidisciplinaire, a mis à plat l'ensemble des problèmes du secteur et notamment les obstacles et dysfonctionnements qui pèsent sur la qualité du système et ses performances dans l'ensemble. Les précieuses informations ainsi réunies interpellent particulièrement les décideurs sur la nécessité de prendre les mesures indispensables pour arrêter la dégradation observée et engager le système dans une perspective d'amélioration de la qualité.

34. On peut dire à la lumière de ce qui précède que la préparation du PNDSE a été engagée dans un contexte particulièrement favorable :

- engagement de la communauté internationale en faveur de l'éducation ;
- initiative de réduction de la dette devant permettre à l'éducation de bénéficier en priorité des ressources ainsi mobilisées ;
- adoption du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté qui place l'éducation au rang des priorités du Gouvernement pour les quinze prochaines années ;
- mise en place de la nouvelle réforme du système éducatif qui traduit les orientations à moyen et long terme pour le secteur ;
- disponibilité de données actuelles et fiables sur le secteur, y compris les dernières informations démographiques, avec la publication des résultats du recensement national de la population et de l'habitat.

35. Il y a lieu d'ajouter à ces éléments la volonté politique affirmée qui vient renforcer le caractère favorable de ce contexte. Cette volonté se traduit par l'implication directe des plus hautes autorités de l'Etat qui ne manquent pas d'occasion pour souligner publiquement le rôle de l'éducation dans le développement du pays et la modernisation de la société.

36. Elle trouve également son illustration dans l'attention constante dont a été entourée l'élaboration de la réforme puis sa mise en œuvre. Un comité interministériel présidé par le Premier Ministre et comprenant les Ministres de l'Education, de l'Economie et des Finances en a supervisé les différentes phases. La même attention a bénéficié au PNDSE et a permis ainsi d'éviter tous les blocages et de mobiliser toutes les ressources nécessaires.

37. Enfin, un atout non négligeable réside dans l'existence d'un groupe d'experts nationaux à la fois solide et solidaire pouvant mettre à contribution toutes les opportunités offertes grâce à une longue expérience du secteur, de la préparation des projets éducatifs et à une connaissance approfondie des procédures des différents bailleurs de fonds et de leurs champs d'intervention.

5. LE PROCESSUS DE PREPARATION DU PNDSE

5.1. Pourquoi un PNDSE ?

38. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté constitue le plan de développement économique et social de la Mauritanie pour la période 2000-2015. La nouvelle réforme du système éducatif, promulguée en 1999, arrête les grandes orientations en matière d'éducation. Le programme National du Développement du Secteur Educatif (PNDSE) vient traduire, d'une part l'un des axes prioritaires du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et concrétiser, d'autre part les orientations de la nouvelle réforme, à travers des stratégies et des plans d'actions découlant des résultats de l'analyse diagnostique du système éducatif. Il consacre, par ailleurs, le passage de l'approche projet à l'approche sectorielle qui induit davantage de cohérence et de continuité dans la démarche de programmation. Cette approche qui est plus appropriée pour la politique éducative offre l'avantage de mettre en synergie les apports des différents acteurs, de créer un cadre unique d'intervention de l'Etat et de ses partenaires dans une perspective à long terme.

39. Le PNDSE répond ainsi à un défi de taille au regard des objectifs poursuivis sur la période 2001-2010 :

- amélioration de l'offre éducative et promotion de la rétention du système ;
- renforcement de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ;
- rationalisation de la gestion des ressources ;
- consolidation du pilotage du système à tous les échelons de l'administration ;
- résorption des disparités entre genres, entre régions et zones ;
- adéquation des formations aux aspirations des individus et aux besoins de la société et de l'économie.

5.2. Comment a été préparé le PNDSE ?

40. La préparation du PNDSE a été prise en charge par des instances techniques et politiques suivant une conception nationale et une approche intégrant l'ensemble des départements ministériels impliqués et garantissant la participation de tous les acteurs concernés. La méthodologie est décrite, dans ses différents aspects, ci-dessous.

41. A cet effet, les dispositions d'ordre institutionnel et méthodologique ont fait l'objet d'une attention particulière, par la mise en place officielle des structures ad hoc et la définition de la méthodologie devant présider à la conduite des travaux.

5.3. Les instances de préparation

5.3.1. Le comité interministériel

42. Il est présidé par le premier ministre et comprend l'ensemble des ministres impliqués dans l'opération éducative (Ministre de l'Education Nationale, Ministre de la Fonction Publique du Travail de la Jeunesse et des Sports, Secrétariat d'Etat à l'Alphabétisation et à l'Enseignement Originel, le Secrétariat d'Etat à la Condition Féminine) et les Ministres des départements concernés par le secteur de l'éducation (Directeur de Cabinet du Président de la République, le Ministre Secrétaire Général de la

Présidence, le Ministre Conseiller à la Présidence, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Finances, le Ministre des Affaires Economiques et du Développement et le Ministre de la Santé et des Affaires Sociales. Ce comité a été créé en 1998 lors de la préparation de la réforme du secteur de l'éducation et a pour mission de valider les choix de politiques éducatives et de suivre la mise en œuvre de la réforme. A ce titre le Comité a validé la stratégie décennale et son plan d'actions, il est régulièrement informé de l'état de mise en œuvre du PNDSE.

5.3.2. Le comité de validation sectoriel

43. Il est composé, en plus du Ministre, du Secrétaire Général, des Conseillers et des Directeurs Centraux. Il est chargé de consolider le travail des instances techniques et de coordination, d'en assurer la validation avant sa soumission au Comité Interministériel qui tient une réunion hebdomadaire sous la présidence du Premier Ministre. Le comité :

- veille en particulier à la conformité des rapports avec les grandes orientations du MEN et les objectifs de la réforme.
- S'assure de la cohérence des solutions préconisées avec la politique du Gouvernement de manière générale.

5.3.3. Le comité de coordination

44. Il comprend le Directeur de la Planification et de la Coopération du MEN (devenu depuis Directeur de la Prospective et de la Réforme) et le Directeur des Projets Education – Formation du MAED. Il supervise l'ensemble du processus d'élaboration du programme.

45. Au titre de sa mission, le comité de coordination :

- prépare le calendrier et veille au respect des échéances ;
- élabore les TDR des groupes thématiques et suit l'avancée de leurs travaux ;
- assure le relais entre le comité de validation sectoriel et le comité de validation technique ;
- anticipe les problèmes et dégage les solutions ;
- coordonne avec les autres départements ministériels impliqués pour assurer la cohérence d'ensemble du programme ;
- discute avec les départements ministériels techniques (MAED, Finances) ;
- assure la coordination avec les bailleurs de fonds.

5.3.4. Le comité de validation technique

46. Il est composé de personnes ressources membres des groupes techniques justifiant d'une expérience dans la préparation des programmes et d'une vision globale du secteur. Il est chargé de valider les rapports des groupes thématiques en concertation avec le comité de coordination.

47. La validation passe par l'examen du contenu, de la formulation des idées et de leur cohérence par rapport aux études disponibles.

48. Le rapport peut faire plusieurs aller et retours entre le groupe de travail et le comité de validation jusqu'à ce qu'il soit conforme à la commande qui garantit la clarté, l'exhaustivité et la pluralité du rapport.

5.3.5. Les groupes thématiques

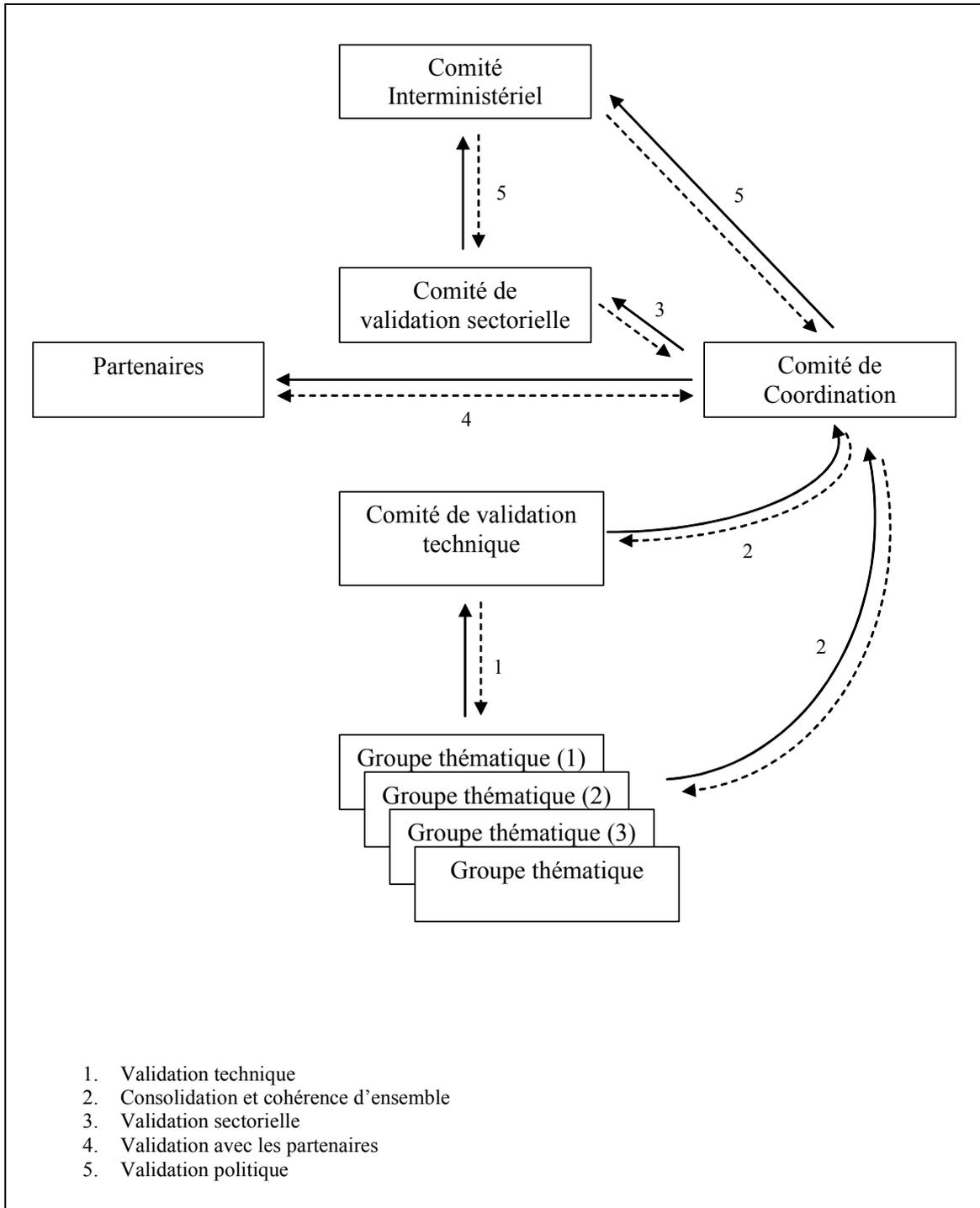
49. Ils sont composés de représentants des différentes structures des ministères concernés et des représentants des autres partenaires sous la coordination d'un haut responsable. Ils sont au nombre de huit pour couvrir les huit composantes du programme :

- petite enfance ;
- enseignement fondamental ;
- enseignement secondaire ;
- enseignement technique et professionnel ;
- enseignement supérieur ;
- gestion et pilotage du Système ;
- alphabétisation et enseignement originel ;
- santé scolaire.

50. Ils sont responsables de préparer un rapport relatif à chaque composante. A cet effet, ils bénéficient de la plus grande liberté d'action et de pensée, loin de toute tentation d'occulter ou d'édulcorer la réalité des faits. La seule obligation qui s'impose aux groupes est l'objectivité. A cet égard, les constats suggérés par l'étude sectorielle font l'objet d'interprétations qui à leur tour découlent sur une proposition de stratégie d'action. Le rapport définitif fait l'objet d'un résumé (quatre pages) approuvé par le comité de coordination et le comité de validation sectoriel pour être soumis au Comité Interministériel.

51. Cette approche a permis de partager avec les décideurs au plus haut niveau les constats, en particulier concernant l'enseignement fondamental, ainsi que les solutions proposées.

Figure 1 Schéma institutionnel de préparation du PNDSE



5.4. Démarche méthodologique

52. Les groupes qui fonctionnent selon la démarche méthodologique « constat / analyse / propositions de remédiation » sont guidés du point de vue technique et méthodologique pour élaborer les propositions destinées aux décideurs politiques.

53. Cependant, grâce à la réelle volonté politique d'amélioration durable du système, les décideurs politiques acceptent la réalité des choses et sont ainsi préparés à envisager les solutions appropriées, y compris l'allocation des ressources.

54. La démarche méthodologique se caractérise par une souplesse qui permet de garantir la qualité et l'exhaustivité du produit ainsi que son appropriation par les différents acteurs. La démarche poursuivie à cet effet a été à la fois :

55. **Une démarche participative** c'est-à-dire impliquant l'ensemble des acteurs intervenant dans le système (autorités centrales et régionales, associations de parents d'élèves, société civile et partenaires au développement), ce qui a permis aux travaux de groupe de bénéficier de discussions fructueuses et franches qui ont favorisé un climat de confiance entre les différents intervenants. Ce climat de confiance a contribué à la motivation des membres des groupes ainsi qu'à leur ponctualité et leur respect des échéances.

56. Le résultat recherché était de produire une stratégie consensuelle bénéficiant de l'adhésion de l'ensemble des acteurs et de favoriser, par conséquent, son appropriation et son exhaustivité.

57. **Une démarche globale** c'est-à-dire systémique prenant en compte l'ensemble des problèmes relatifs à la qualité de l'éducation ainsi que les liens entre les différents ordres d'enseignements et les autres aspects pouvant influencer la qualité. Cette situation a été déterminante dans la définition de la stratégie décennale dans la mesure où elle a permis de comprendre que les problèmes de qualité ne devraient pas être pris isolément des autres problèmes du secteur. Elle a, en outre, permis d'identifier avec précision les facteurs saillants dont la prise en compte améliorera de façon significative la qualité.

58. **Une démarche itérative** qui consiste en cette volonté de produire une stratégie de qualité validée par les autorités compétentes. Ceci se traduit par la circulation de l'information entre les différents comités, afin que chacun puisse donner ses remarques et suggestions. A cet effet, les documents connaissent des aller et retours fréquents entre les groupes thématiques et les comités de validation technique et sectoriel, en vue de disposer d'un produit cohérent et complet qui sera présenté au comité interministériel qui doit valider la dernière version.

59. Ce scénario d'aller et retour peut se répéter autant de fois que c'est nécessaire et peut concerner toutes les parties du document. Il est entendu que, plus le document est conforme aux termes de référence, plus sa validation est rapide.

60. **Une démarche multisectorielle** c'est-à-dire impliquant l'ensemble des secteurs concernés par l'éducation. Cette implication vise à mieux cerner les problèmes de l'enfant aussi bien dans le préscolaire, le fondamental que dans les structures de l'alphabétisation et de l'enseignement originel qui accueillent des enfants en âge scolaire. Cette démarche a permis de :

- prendre en compte l'ensemble des problèmes qui peuvent entraver le développement du jeune enfant,

- responsabiliser les différents secteurs concernés, à savoir le Ministère de la Santé et des Affaires Sociales, le Ministère de la Fonction Publique, le Secrétariat d'Etat à l'Alphabétisation et à l'Enseignement Originel et le Secrétariat d'Etat à la condition Féminine,
- mieux répondre aux recommandations du Forum de Dakar sur l'EPT.

61. **Une démarche multi partenariale** qui a l'avantage de réunir l'ensemble des bailleurs de fonds de l'Education en Mauritanie. Ainsi à chaque étape du processus les bailleurs, notamment leurs représentants résidents, ont participé à l'élaboration du document d'étape. Ils ont désormais un cadre d'interventions concerté, validé par le Gouvernement où peuvent s'inscrire les actions qu'ils veulent financer avec l'avantage d'éviter ainsi les financements doubles, de centraliser les financements et d'assurer un suivi mieux coordonné. Cette démarche permet ainsi à chaque partenaire d'évaluer ses propres interventions et au gouvernement de traiter avec ses partenaires sur la base de l'intérêt manifesté par chacun d'eux lors de l'élaboration du programme.

62. Cette approche à la fois organisationnelle et méthodologique trouve son point d'application au niveau de la plupart des étapes du processus de préparation tels que l'analyse diagnostique, les propositions de stratégies et de plans d'actions, le cadrage macro-économique ou la quantification des objectifs.

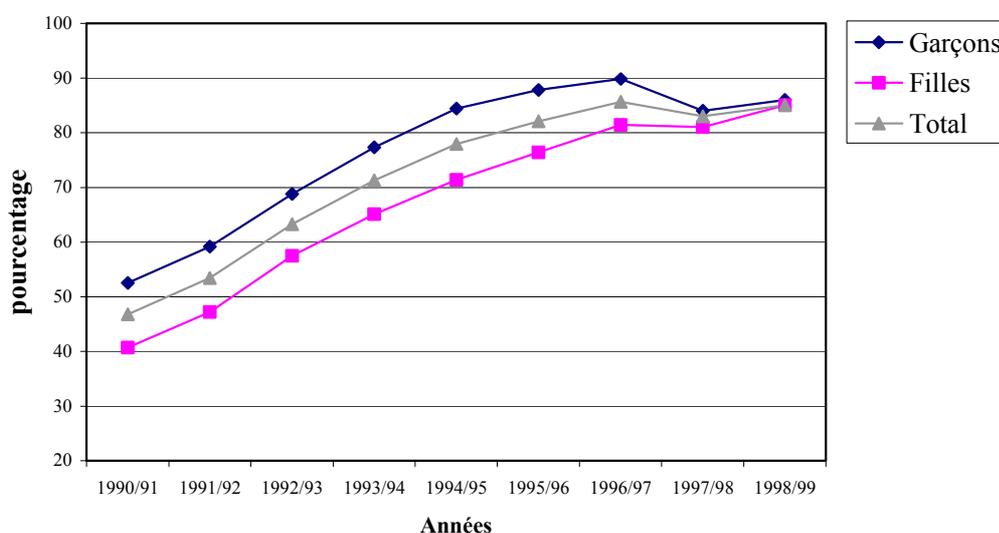
5.5. Premier temps de préparation : le diagnostic

63. Tirant les leçons des projets précédents qui étaient en grande partie préparés par des experts internationaux, la Mauritanie a décidé d'entamer la préparation de son programme sur la base d'une vision globale du secteur et en mobilisant principalement les compétences locales disponibles. A cet effet et en vue de mieux asseoir sa stratégie décennale, elle a entrepris la réalisation d'une étude de secteur qui a élaboré un diagnostic quelquefois sévère, voire, dans certains domaines, accablant mais toujours complet et objectif.

64. En effet, tous les membres du Ministère, du Chef de service au Ministre avaient à cœur de faire ressortir le constat le plus objectif possible car tout le monde avait conscience que la rigueur et la véracité du diagnostic conditionnaient toute action future. Le diagnostic ainsi réalisé fut l'objet d'analyse du groupe thématique qui interprète les résultats, arrête les propositions de stratégies et de plans d'actions sur la base d'informations actuelles, fiables et exhaustives partagées par tous les participants à l'exercice. La qualité de l'information étant essentielle dans la recherche de solutions pertinentes, on ne peut qu'apprécier l'opportunité de l'étude sectorielle.

65. Le diagnostic a confirmé que la Mauritanie a accompli des avancées substantielles en matière de scolarisation quantitative. En effet, le taux brut de scolarisation au niveau de l'enseignement fondamental est passé de 53% en 1991-92 à 86% en 1998-99. L'accroissement rapide des effectifs qui est dû en grande partie à une inscription massive des élèves en 1ère AF a permis de faire passer le taux brut d'admission pour la même période de 58% à 94,3%. Le progrès ainsi réalisé a amené l'Etat à augmenter ses investissements dans le secteur de manière à permettre l'absorption des flux d'élèves.

Graphique 1 Evolution du taux brut de scolarisation



66. C'est ainsi qu'au cours de la même période, le nombre d'écoles est passé de 1309 à 2676, celui des salles de classes de 3598 à 7576 et celui des enseignants de 3967 à 7366. La scolarisation des filles qui accusait un retard au début des années 90 a enregistré des résultats positifs. Ainsi, le taux de participation est passé de 43% à 48% au cours de la même période.

67. Cependant, cette évolution favorable au plan quantitatif n'a pas été accompagnée de progrès comparables au plan de la qualité. Les principaux éléments du diagnostic ayant particulièrement retenu l'attention du groupe thématique et portant sur les déterminants de la qualité de l'éducation de base concernent les points ci-après.

5.5.1. La rétention

68. Le taux relativement élevé de scolarisation qui était de 86% en 1998-99 était favorisé par la croissance du taux d'accès en 1AF qui est passé de 78% à 97% entre 91/92 et 2000-2001. Cependant, ces acquis sont compromis par la faiblesse du taux de rétention évalué à 55%. L'analyse a montré que cette situation est due à un abandon scolaire extrêmement important qui serait lié à:

- l'insuffisance de l'offre d'écoles complètes. En effet 82% des écoles, principalement en milieu rural, sont à structures pédagogiques incomplètes et n'offrent pas aux élèves qui ont accès en première année la possibilité de poursuivre localement leurs études jusqu'en fin du cycle fondamental ;
- la faiblesse de la qualité de l'enseignement défavorise l'image de l'école aux yeux des parents d'élèves ;
- des problèmes de demande notamment de scolarisation des filles en milieu rural où les réticences socioculturelles défavorisent cette demande.

69. Dans l'ensemble, les différenciations entre garçons et filles sont relativement limitées, les garçons ayant des taux de rétention légèrement plus élevés que ceux des filles. Ainsi, 53% des garçons accèdent à la dernière classe de l'enseignement fondamental, alors que ce taux est de 50% pour les filles selon les statistiques les plus

récentes. Cette différence va se creuser entre zone urbaine et zone rurale. En effet, le taux de rétention des ruraux dans le fondamental est estimé à 43% contre environ 70% pour les urbains. Pour les filles en particulier 64% d'entre elles atteignent la fin de la scolarité en zone urbaine contre 38% seulement en milieu rural.

5.5.2. Les programmes

70. Une étude réalisée en 2000 par l'IPN avec l'appui de l'IREDU de Dijon a montré que la maîtrise des programmes se situe en moyenne à 30% sur l'ensemble des disciplines évaluées (arabe, français, mathématiques et étude du milieu) aux quatre derniers niveaux de l'enseignement fondamental, public et privé. Par ailleurs, cette maîtrise se révèle d'une hétérogénéité extrême d'une classe à l'autre et d'une école à l'autre puisque variant de 10 à 80% selon les classes, faute « d'une régulation pédagogique d'ensemble ».

5.5.3. Les manuels et guides

71. Il a été observé suivant l'étude précitée que pour les quatre années confondues, environ 34% des élèves possédaient le manuel de première langue et que seulement 25% possédaient celui de mathématiques ou d'études du milieu. Seuls 15% des élèves possédaient le livre de langue seconde. 60% des maîtres enseignaient sans disposer de supports didactiques. En effet, le phénomène de croissance observé au niveau des effectifs des élèves, écoles et enseignants n'a pas été suivi par une politique du manuel scolaire adaptée et efficace.

5.5.4. Les maîtres

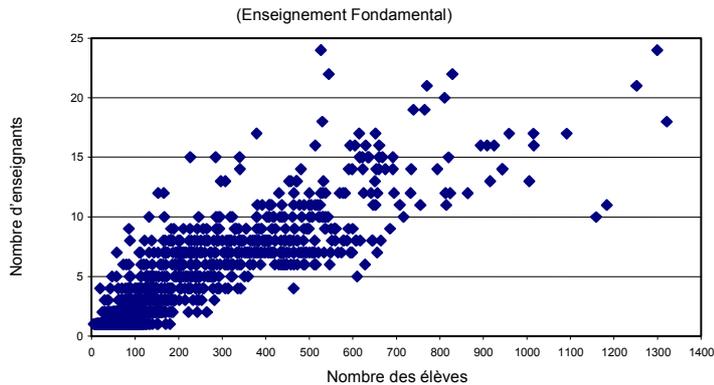
72. On remarque des insuffisances importantes dans l'efficacité de la transmission didactique auprès des élèves. Ces lacunes pourraient s'expliquer notamment par la place du maître dans le processus d'apprentissage. Or, l'inadaptation de la formation initiale, les insuffisances de la formation continue, les faiblesses de l'appui didactique, l'inefficacité de l'encadrement pédagogique et la faible motivation des enseignants limitent considérablement l'efficacité de l'action du maître.

73. La formation initiale des maîtres d'une durée d'une année dans les Ecoles Normales des Instituteurs (ENIS) ne répond pas aux impératifs de la mise en œuvre de la Réforme. La formation continue des maîtres, irrégulière et peu performante, partagée entre plusieurs structures, se caractérise par un manque de cohérence et d'efficacité. des maîtres, irrégulière et peu performante, partagée entre plusieurs structures, se caractérise par un manque de cohérence et d'efficacité.

74. La gestion pédagogique et administrative des enseignants est peu performante. En effet, on constate l'absence d'une véritable programmation du recrutement des enseignants pour faire face aux déperditions, aux besoins de la croissance démographique et aux nouveaux impératifs linguistiques de la mise en œuvre de la réforme.

75. L'affectation des personnels reste très aléatoire (et surtout insatisfaisante par manque de relation avec les effectifs d'élèves à encadrer) seule 81 % de la variance est expliqué. En l'absence de procédures rigoureuses de gestion et de suivi au niveau des services régionaux déconcentrés, le système ne parvient pas à gérer l'affectation des enseignants selon les besoins réels. Il existe des disparités régionales importantes en matière d'allocation d'enseignants aux écoles. Au sein d'une même région, des disparités existent entre zones.

Graphique 2 Relation entre le nombre d'enseignants et d'élèves



76. La condition enseignante est caractérisée par une démotivation progressive engendrée par le manque de perspectives de carrière, par l'absence de prise en considération des notes d'inspection et par l'absence de mesures incitatives liées à l'exercice du métier dans des postes difficiles (zones éloignées et classes multigrades).

77. L'encadrement pédagogique se caractérise par un manque de suivi régulier et d'efficacité en matière de régulation pédagogique bien que les inspecteurs de l'enseignement fondamental qui en ont la responsabilité, seraient actuellement en nombre suffisant.

5.5.5. Efficacité de l'enseignement

78. En plus du manque d'efficacité interne illustrée par la faiblesse du taux de rétention (55%), l'efficacité externe de l'enseignement fondamental déterminée en grande partie par la capacité d'accueil du premier cycle de l'enseignement secondaire général ne semble pas plus performante au regard des résultats des examens d'entrée en 1AS. En effet, il est souvent observé que des proportions importantes d'élèves sont déclarés admis avec des résultats très en dessous de la moyenne.

5.5.6. L'évaluation pédagogique

79. L'évaluation pédagogique qui est indispensable pour le suivi de la qualité est presque inexistante au niveau de l'enseignement fondamental. En effet, rares sont les classes où les pratiques évaluatives mêmes modestes font partie des outils régulièrement utilisés par les maîtres, faute d'une culture de l'évaluation ancrée dans les pratiques pédagogiques quotidiennes.

5.5.7. Le pilotage du système

80. Les insuffisances observées précédemment sont probablement imputables aux lacunes du pilotage du système. Ces lacunes peuvent être appréhendées grâce à un ensemble de données relatives à celui-ci (les effectifs et leur répartition) et à ses résultats (rendement interne et externe, redoublements, abandons, examens, évaluations qualitatives). Ces faiblesses importantes en terme de pilotage du système s'expliquent notamment par l'absence de culture du management stratégique. Il faut souligner, également, que l'information de gestion porte prioritairement sur les ressources et les moyens, et rarement sur les résultats.

81. La Gestion administrative est caractérisée par un cadre réglementaire et juridique très insuffisant et souvent inadéquat par rapport aux activités du département, quand il n'est pas simplement inadapté. L'encadrement souffre de directives peu claires, de procédures mal définies, d'une planification imprécise, et d'un cloisonnement souvent étanche qui sépare les différentes structures.

82. Au terme de cette étape qui a permis d'observer et d'analyser les résultats du diagnostic, le groupe aura suffisamment d'informations pour aborder la réflexion sur la recherche d'éléments de solution devant progressivement constituer la stratégie à proposer aux décideurs.

5.6. Deuxième temps de préparation : définition des éléments de stratégie

5.6.1. Stratégies thématiques sectorielles

83. Chaque groupe thématique, après avoir achevé le document d'analyse, propose un certain nombre de stratégies prioritaires selon la démarche « constat / analyse / proposition d'actions ».

84. Chaque document thématique est analysé par le comité de coordination. Après chaque analyse le document est systématiquement présenté au comité interministériel qui le valide après l'avoir, si cela s'avère nécessaire, amendé. Cette méthode s'est avérée très efficace car elle permet :

- Aux responsables politiques d'être informés très rapidement et donc de garder une connaissance précise et un contrôle efficace du processus.
- Aux groupes thématiques de voir leur travail évalué et validé presque immédiatement.
- Au groupe de coordination de pouvoir mettre en place rapidement et efficacement une stratégie d'ensemble en étant sûr de sa validation parce que partagée par les différentes parties.

85. **La stratégie sectorielle décennale découlant de cet exercice s'articule autour des axes prioritaires suivants :**

- Consolidation du pilotage du système basé sur le développement des capacités de prévision, la structuration de l'administration centrale et l'évaluation permanente du système.
- L'amélioration de l'offre éducative par la mise en place d'une carte scolaire, la réorganisation de l'université et de la formation technique.
- Le renforcement de la qualité de l'enseignement par la rénovation des programmes, la professionnalisation des formations initiales et continues ainsi que l'encadrement administratif et pédagogique.
- L'amélioration de la gestion des ressources humaines.
- La résorption des disparités régionales.
- Le renforcement de la scolarisation des filles.
- L'accroissement du rôle du privé.

86. **En conséquence, la stratégie spécifique pour l'enseignement fondamental est fondée sur cinq priorités :**

- **Amélioration de l'accès et de la rétention par l'intermédiaire de :**
 - La généralisation des écoles à cycle complet en 2010 ;
 - La rationalisation de la gestion et de l'affectation des personnels ;
 - La résorption des disparités régionales ;
 - La construction d'environ 530 salles de classe par an.
 - L'accroissement des effectifs des enseignants d'environ 650 par an.
 - L'accueil d'environ 30 000 élèves dans le privé.
- **Amélioration de la qualité de l'enseignement à travers :**
 - la formation initiale professionnalisante et continue des enseignants et des directeurs d'école ;
 - la mise en place de mécanismes d'incitations pour les enseignants affectés dans les zones défavorisées ;
 - la réduction progressive du rapport élève-maître de 48 actuellement à 40 en 2010 ;
 - la mise en œuvre de programmes rénovés ;
 - la disponibilisation des outils pédagogiques (manuels, guides, mallettes pédagogiques, etc..) ;
 - la mise en place d'une politique du manuel scolaire qui a pour objectifs la disponibilisation des manuels au niveau des établissements scolaires et la préparation de la libéralisation de l'édition et de la distribution des manuels à l'horizon 2005 ;
 - le développement de pratiques d'évaluation pédagogique dans les classes.

87. On distinguera les stratégies arrêtées au regard des problèmes soulevés par l'étude sectorielle et les mesures ponctuelles devant être instruites provisoirement pour certains aspects de la réforme. On constatera la pertinence des stratégies arrêtées par rapport à l'analyse diagnostique relative à la qualité de l'enseignement fondamental.

▪ **Mise en place et accompagnement de la réforme :**

88. La coexistence de la nouvelle réforme avec l'ancien régime qui s'éteint en 2004 dicte certaines mesures conjoncturelles à savoir :

- la mise en place d'une politique de recrutement des enseignants pour les besoins de la réforme ;
- la mise en place de formations accélérées pour les enseignants potentiellement bilingues ;
- l'affectation en priorité des enseignants bilingues dans les classes multigrades et des enseignants monolingues en priorité dans les zones où il y'a une forte concentration d'élèves pour qu'ils puissent dispenser l'intégralité de leur charge horaire.

▪ **Solarisation des filles :**

89. Le gouvernement développera des mesures spéciales en vue d'encourager la scolarisation et le maintien des filles dans le système, en réduisant les handicaps auxquels elles sont confrontées dans leurs scolarités ainsi qu'aux examens :

- renforcement de la scolarisation des filles dans l'enseignement fondamental dans les régions connaissant des disparités marquées entre genres ;
- mise en place de politiques incitatives en vue d'accroître la présence des filles dans les établissements secondaires et supérieurs.

▪ **Santé scolaire, environnement, citoyenneté**

90. Le système renforcera ses partenariats avec les secteurs de la santé et de l'environnement en vue de familiariser, à tous les stades de la scolarité, les élèves avec les grandes questions concernant leur intégration civique et sociale et la préservation de leur santé. Cette politique sera axée sur les domaines suivants :

- adaptation et renforcement des programmes concernant l'amélioration de la santé scolaire, la protection de l'environnement et l'éducation à la citoyenneté ;
- adaptation des modules de formation des élèves et des enseignants en santé scolaire, protection de l'environnement et éducation à la citoyenneté ;
- mise en place d'une politique de la santé, d'hygiène et de nutrition dans les établissements scolaires en prenant en compte la propagation du VIH sida dans la sous-région ;
- mise en place de latrines (pour les enseignants, filles et garçons) et accès à l'eau potable pour toutes les écoles ;
- formation continue, production et diffusion d'outils pédagogiques

5.6.2. Synthèse et cohérence d'ensemble des stratégies thématiques

91. La mise en place d'une stratégie globale ne consiste pas en la simple juxtaposition ou addition des stratégies par thème. Il faut en effet tenir compte des incidences qu'une décision prise par un groupe thématique peut avoir sur un autre. Quelques décisions peuvent même avoir une logique interne incontestable mais être en contradiction avec la politique générale. Il appartient donc au comité de coordination d'assurer la cohérence globale de la stratégie avec les objectifs de la réforme.

92. A cet effet, le comité de coordination a mis en place un processus de communication « ascendante » vers les décideurs politiques et « descendante » vers les groupes thématiques à qui, il fallait expliquer pourquoi et comment telle ou telle proposition a fait l'objet de telle ou telle décision (amendement, approbation ou rejet). Ce n'est qu'une fois que ce processus de synthèse et de communication a été mené à terme que la synthèse finale peut être bâtie par l'intermédiaire de la stratégie sectorielle.

93. Cette stratégie sectorielle constitue la base de la politique de la Mauritanie dans le domaine de l'éducation. Toute action, tout projet futur, toute budgétisation s'effectue désormais en fonction de ce document cadre et par rapport à ces orientations. La synthèse finale que consacre la stratégie sectorielle indique suivant une approche pédagogique les voies les plus porteuses pour un développement harmonieux et durable de l'éducation. A

l'issue de ce travail qui fixait les grandes orientations pour le secteur, il est apparu nécessaire de déterminer la soutenabilité financière d'un tel programme.

5.7. Troisième temps de préparation : le cadrage macro économique

94. Cette troisième étape dans l'élaboration du PNDSE est mise en place une fois et une fois seulement que tous les éléments de stratégie auront été définis et validés. Cette étude est faite selon la technique du « calcul d'incidence ». Pour chacune des stratégies on se pose deux types de question :

- Combien cela coûte-t-il effectivement ?
- Quelle incidence cette action va-t-elle avoir sur les facteurs exogènes ? (Autres services, autres Ministères, secteur privé, économie nationale, etc.).
- Ces actions peuvent –elles être supportées par le budget de l'état en fonction de la croissance et des contraintes structurelles ?

95. Cette étape est cruciale et doit être menée avec prudence et en concertation avec les secteurs techniques chargés de l'économie et des finances. Elle permet de vérifier la cohérence du document avec la politique générale du pays et de garantir la pérennité des mesures envisagées. Pour ce faire, et sur la base de la lettre de politique sectorielle, un modèle de simulation est développé.

96. Ce modèle permet de calculer l'incidence des mesures envisagées et de chiffrer l'ensemble des besoins. Il permet, en outre, d'opérer des arbitrages objectifs afin de déterminer de façon précise et par rapport à la capacité de financement de l'état, les ressources qui pourraient être allouées au secteur.

97. Les simulations ont été conduites avec un objectif global d'amélioration de la qualité à tous les niveaux et de pertinence vis à vis du marché du travail aux niveaux les plus élevés (supérieur, technique et professionnel). Elles ont été également conduites avec l'idée qu'il y avait d'une part des décisions de politiques éducatives fortes concernant des segments importants du système et d'autre part des options moins définies sur d'autres. L'enseignement fondamental, l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire de second cycle sont dans la première catégorie, alors que l'enseignement technique et professionnel ainsi que l'enseignement secondaire de premier cycle sont dans la seconde. La stratégie pour conduire les simulations a alors été de chiffrer les politiques définies en prenant en compte à la fois leurs dimensions quantitative et qualitative et de proposer des options alternatives pour le développement en quantité et en qualité de l'enseignement technique et professionnel et du premier cycle secondaire. Outre le chiffrage des différents éléments du côté des ressources à mobiliser, des simulations ont également été conduites dans la sphère des ressources susceptibles d'être mobilisées en s'attachant par conséquent à l'équilibre à réaliser entre les emplois et les ressources au niveau global du secteur de l'éducation.

98. Le cadre macro-économique globale retenue pour ces simulations s'articule autour des hypothèses suivantes : une croissance annuelle moyenne de 6% sur la période, des recettes fiscales qui représentent environ 27.8 % et un accroissement des dépenses courantes de l'éducation en pourcentage des recettes de l'état passant de 13.5 % à 16.5 % en fin de période.

99. Il est à préciser que, s'il est vrai que le comité de coordination a pu bénéficier de l'aide précieuse d'un expert sectoriel de haut niveau, il a essentiellement compté sur les capacités nationales.

100. Le groupe de coordination considère en effet que le fait de se reposer de manière systématique sur l'aide d'éléments extérieurs au pays, bien qu'étant à priori très confortable, peut avoir comme conséquences une déresponsabilisation, une perte de contrôle et de responsabilité des aspects socioéconomiques du programme de développement national.

101. Ce document de cadrage a, lui aussi, été présenté au comité interministériel pour validation de manière à ce que la conséquence des choix opérés soient constamment assumés par les décideurs.

5.8. Quatrième temps de préparation : Quantification des objectifs et élaboration des plans d'actions thématiques budgétisés

5.8.1. Quantification des objectifs

102. Les groupes thématiques avaient déjà effectué, lors de leurs propositions de stratégies et plans d'actions, une première estimation des incidences pratiques et matérielles. Mais cette étude restait nécessairement vague, incomplète et hors du domaine du macroéconomique.

103. Lors de cette quatrième étape, il est devenu nécessaire de définir de la manière la plus précise possible quelles étaient les incidences matérielles de chacun des objectifs. Cela a été fait à l'occasion de l'élaboration du cadre logique (logical framework). Chacun des objectifs a été traduit en résultats attendus. Ceux-ci étaient mesurés, évalués à l'aide d'indicateurs.

104. Pour donner un exemple, un résultat attendu comme « l'adaptation de l'offre éducative à la demande dans le fondamental » implique un certain nombre d'indicateurs de réussite (ou de réalisation) tels que :

- porter de 17% les écoles à cycle complet à 45% en 2005 et 67% en 2010.
- porter à 48% le taux de participation des filles.
- construire 450 classes par an jusqu'en 2005 et 610 classes jusqu'en 2010.

5.8.2. Plans d'actions thématiques budgétisés

105. La réflexion en vue de l'identification des stratégies au regard des problèmes identifiés est accompagnée de propositions de solutions possibles qui vont progressivement prendre la forme d'actions concrètes et réalisables : c'est le cheminement constitutif du plan d'actions thématique budgétisé. On présentera ici tour à tour la mouture du plan d'action puis le processus d'élaboration qui a eu cours en Mauritanie.

▪ Qu'est ce qu'un plan d'actions thématique budgétisé ?

106. Les plans d'actions thématiques budgétisés sont des instruments cadres pertinents pour toute réflexion de programmation. Cependant, ce n'est pas seulement l'outil en lui-même qui prime, mais bien la réflexion et le processus d'élaboration de cet outil cadre.

107. La stratégie développée afin de pallier la situation dégagée par le diagnostic du système (amélioration de la qualité par une amélioration de l'offre scolaire) se doit

d'être déclinée en actions concrètes, finançables à des coûts efficaces. C'est l'objet du plan d'action thématique budgétisé.

108. De manière plus précise, le plan d'actions thématique budgétisé est un instrument qui a permis de mettre en forme selon un cadre précis, les propositions d'actions à mettre en œuvre pour répondre à la stratégie développée. Il s'agit d'un cadre dans lequel on va pouvoir retrouver des éléments concrets et une idée des sommes nécessaires à leur réalisation en vue de la négociation avec les bailleurs de fonds.

109. En ce sens, le plan d'actions thématique budgétisé est un élément constitutif du PNDSE en lui-même. D'ailleurs, une grande partie du travail fourni par les groupes thématiques a porté sur l'élaboration de ce plan. Cependant, et c'est là que réside la difficulté de perception de cet instrument, le plan d'actions budgétisé est aussi un formidable cadre d'appui à la mise en œuvre du programme. En effet, il permet au manager de disposer de la liste des actions qu'il faut entreprendre pour mener à bien la stratégie.

110. De la même façon, le plan d'actions budgétisé est un bon outil de suivi car il fournit le cadre de mesure de réalisation des actions prévues au titre de la stratégie. Les écarts de réalisation des actions portées au plan renseignent sur les difficultés rencontrées ou sur les adaptations apportées à la stratégie.

▪ **Comment a-t-on élaboré un plan d'action budgétisé ?**

111. Le double souci de présentation théorique et de contextualisation conduit à présenter le processus d'élaboration des plans d'actions budgétisés d'une façon historisée. Cela implique que l'on traite des différentes versions de ces plans d'actions, même si elles ne recouvrent pas toutes le seul processus d'élaboration du PNDSE (c'est notamment le cas du plan d'actions révisé).

- *La première version du plan*

112. La construction d'un tel plan d'actions est en fait un processus itératif à pas multiples qui fait appel à la connaissance et à la contribution des acteurs directement concernés par la mise en œuvre effective des politiques éducatives.

113. Un processus itératif car le plan d'actions passe par plusieurs étapes avant sa finalisation. Un premier jet est produit dans le cadre d'ateliers participatifs découpés par composantes (ou groupes thématiques). Rappelons que les actions sont ici entendues comme étant les différentes opérations (mobilisatrices de moyens humains ou matériels) qui concourent à la réalisation d'un objectif donné.

114. Ainsi, les différents services et institutions autonomes composant le système éducatif mauritanien ont participé activement à la réalisation des premiers plans d'actions annuels, constitutifs du PNDSE. Conformément à l'esprit participatif qui a prévalu à toutes les étapes d'élaboration du PNDSE, les travaux ont été réalisés par des groupes organisés en composantes et sous composantes thématiques.

115. Ces plans d'actions, loin d'être définitifs, ont en fait servi de base de négociation et de discussion avec les principaux bailleurs de fonds. Soulignons ici que le processus de négociation avec les partenaires financiers a été continu et concomitant à l'élaboration du PNDSE.

- *Analyse de la capacité d'exécution*

116. A partir de l'acceptation initiale formelle du plan d'actions commence le véritable processus d'adaptation des actions proposées. En effet, il faut confronter les idées au prisme de la réalité du terrain. En d'autres termes, il faut étudier si les actions

proposées pour mettre en œuvre la stratégie sont matériellement réalisables, financièrement acceptables, non redondantes et à des coûts efficaces.

117. Matériellement réalisable car de nombreuses actions intellectuellement acceptables s'avèrent non faisables pour des raisons logistiques, géographique ou directement liées à la capacité d'absorption de l'appareil d'Etat. A titre d'exemple, le planificateur peut envisager de diffuser un savoir-faire simultanément sur l'intégralité de son territoire et se rendre à l'évidence de l'impossibilité de réaliser cette action car il ne dispose pas des ressources humaines suffisantes pour couvrir une si vaste étendue sur un court laps de temps.

118. Financièrement acceptable car certaines actions que l'on peut considérer comme faisables techniquement et matériellement, peuvent se voir abandonnées par simple absence de moyen de financement. La plupart du temps, l'absence de crédits pour une action donnée est le fruit des arbitrages menés sur le plan conçu dans sa globalité.

119. Non redondantes car le principe même de la conception participative, conduit souvent à la définition d'actions redondantes. En effet, plusieurs groupes de réflexion thématiques travaillent simultanément et développent des plans d'actions thématiques concomitants. Compte tenu de l'origine professionnelle commune des participants, il est généralement fort probable qu'une action pertinente sera envisagée et programmée par plus d'un groupe. En outre, il est communément admis que la tendance naturelle d'une institution soit de chercher à développer son champ d'actions futur. Enfin, et dans le même ordre d'idée, la recherche d'efficacité des institutions les conduit à vouloir intégrer une partie des missions légalement dévolues à d'autres institutions partenaires. Dans le cas mauritanien, cette problématique a été parfaitement illustrée par le champ de la formation continue.

120. Coût efficaces car malgré la présence d'un financement adéquat, et d'une faisabilité technique avérée, certaines actions doivent être abandonnées eu égard à leur coût relatif. Tel est le cas du choix de processus de formation continue : faut-il organiser des formations centralisées à Nouakchott ou déconcentrées dans les provinces ?

- *La consolidation des plans d'action budgétisés*

121. Au même titre que la consolidation des comptes d'une entreprise privée à plusieurs usines, la consolidation des plans d'actions est le processus qui permet d'ajouter les différents plans les uns aux autres pour en tirer un document unique et homogène.

122. Les différents plans d'action thématiques recensant les actions faisables matériellement et financièrement subissent en fait deux étapes de consolidation. Une première étape intra composante, durant laquelle les actions proposées par les sous composantes ont été analysées et sélectionnées afin d'éviter les redondances et favoriser une répartition coût efficace.

123. Une deuxième consolidation consiste à rapprocher tous les travaux des différents groupes (inter composantes) afin d'avoir une vision globale des actions proposées et des moyens à mettre en œuvre pour les réaliser. C'est à ce niveau que sont opérés les derniers arbitrages aboutissant à la proposition d'un plan d'actions général.

- *Le plan d'actions révisé*

124. Suite à la consolidation des plans d'actions et à la confrontation avec les sources de financement, il apparaît très régulièrement que des ajustements en termes d'objectifs doivent être opérés. En effet, un plan d'actions conçu dans un certain contexte peut être invalidé par un profond changement dans les aspirations (modification de la conjoncture économique nationale ou internationale). Il se peut même qu'en cours de

mise en œuvre on se rend compte d'un élément pertinent qui n'a pas été pris en compte ou d'un préalable qui a été occulté ce qui aboutit à une redéfinition partielle des objectifs stratégiques et, par conséquent, une révision finale des plans d'actions budgétisés.

125. C'est ainsi que la tranche annuelle du plan d'actions est révisée annuellement pour permettre son adaptation au contexte ce qui garantit une souplesse d'adaptation au programme.

5.8.3. Processus de sensibilisation des partenaires

126. Dans le cadre de la mise en place d'un programme réformateur, la dimension « sensibilisation » des acteurs revêt un aspect plus que stratégique. Partant de ce constat, le MEN a utilisé tous les moyens disponibles pour mener une large sensibilisation des sources potentielles de financement.

127. Il est à signaler en préambule que, avant toute sensibilisation des partenaires, le gouvernement mauritanien avait déjà une vue d'ensemble cohérente des problèmes et des stratégies à employer traduisant la priorité accordée à l'éducation. Le gouvernement voulait une action à long terme sur 10 ans prenant en compte un certain nombre de problèmes jugés prioritaires.

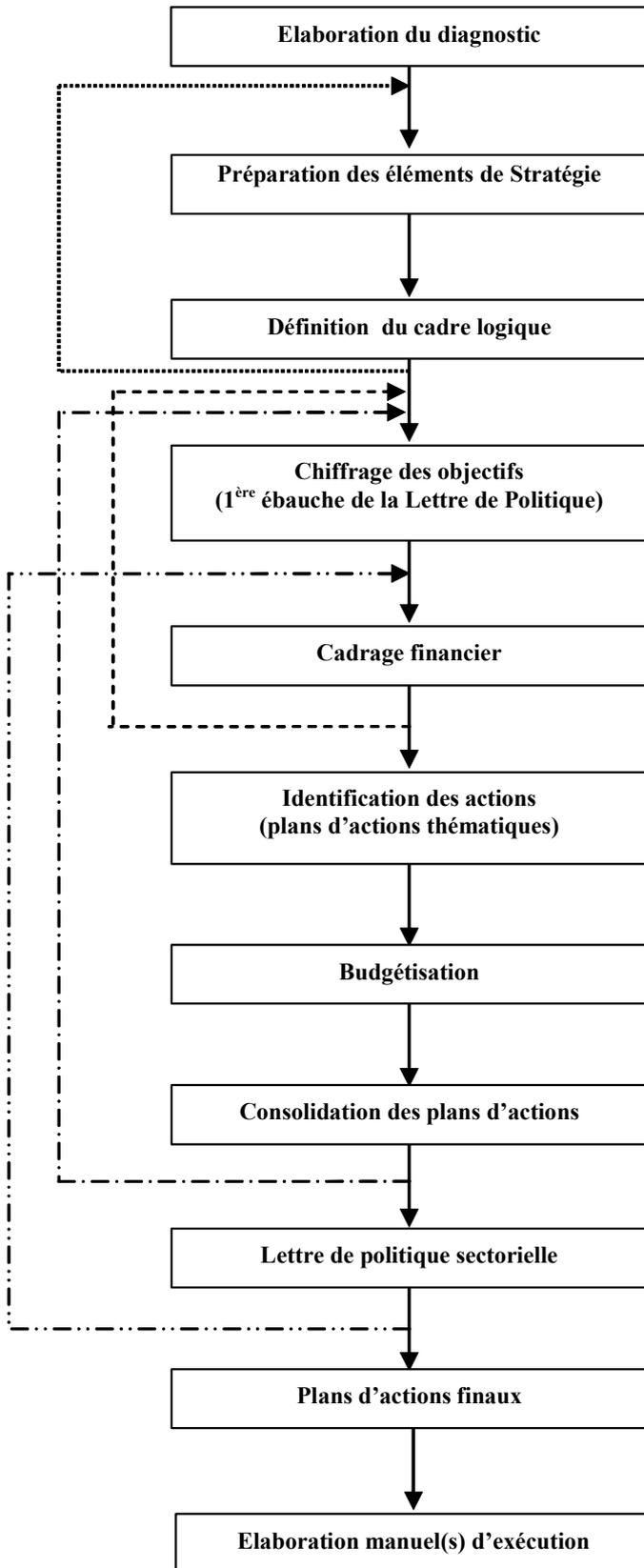
128. D'autre part, l'élaboration du CSLP avait donné aux acteurs et décideurs mauritaniens une expérience certaine dans l'élaboration concertée de programmes de développement jets de développement de l'éducation. Une fois que les constats, analyses et les grandes orientations ont été définis, le Ministre accompagné de l'ensemble des directeurs concernés du Ministère se sont rendus auprès des principaux partenaires du secteur pour les sensibiliser et les amener à s'impliquer comme partenaire dans l'élaboration du PNDSE et attirer leur attention sur le fait que la Mauritanie possédait une vision assez claire de la situation, des priorités d'action et qu'elle était prête à engager une réflexion/action sur 10 ans.

129. Il est à noter que les bailleurs de fonds ont fait preuve de beaucoup d'engagements lors de l'élaboration du PNDSE et ceci à travers une implication tout au long du processus.

130. Ainsi, un vaste mouvement de communication et de sensibilisation a été mené à l'endroit des bailleurs de fonds, dans le but de s'assurer de leur participation au financement des actions définies dans le cadre du PNDSE. Afin de souligner l'importance que revêt ce dernier, il convient de remarquer les nombreux déplacements effectués par le Ministre de l'Éducation et ses collaborateurs.

131. Le climat d'échange permanent matérialisé par les nombreuses rencontres avec les bailleurs multilatéraux (BAD, BID, IDA), les organisations onusiennes (PNUD, PAM, UNICEF) et les bailleurs bilatéraux (Coopération française) était un des éléments essentiels pour garantir une large participation financière.

Figure 2 Schéma de préparation du PNDSE



5.9. Financement du PNDSE

132. Le financement des investissements du Programme pour la première phase (2002-2006) s'élève à environ **130 millions de dollars** qui se répartissent ainsi:

133. **BAD : 8,29 Millions de Dollars** pour le Fondamental et le secondaire et **11,6 millions de Dollars** pour le supérieur. Ce qui porte la contribution de ce partenaire à environ **20 millions de dollars**.

134. **IDA : 50 Millions de dollars** pour l'ensemble des Composantes du Programme.

135. **Coopération française : 15 millions de Francs français** soit environ **2 millions de Dollars**.

136. **BID : 40 millions de dollars** dans les quatre domaines d'interventions que sont :

- Le renforcement de l'enseignement des sciences dans le fondamental, le secondaire et le supérieur ;
- Le développement de filières professionnelles, scientifiques et techniques au niveau du supérieur ;
- La mise en place de passerelles entre l'enseignement originel et l'enseignement moderne ;
- l'amélioration de la gestion du système éducatif

137. Cet appui se fera à travers plusieurs projets qui seront mis en place annuellement. Le premier projet Appui à l'Enseignement des sciences dans le secondaire a été approuvé par le conseil d'administration de la BID fin octobre. Le montant de ce premier apport est d'environ **11 millions de dollars**.

138. Le **PAM** (Programme Alimentaire Mondial) intervient dans le cadre de son futur programme dans l'appui aux cantines scolaires ;

139. L'**UNICEF** (Organisation des Nations Unies pour l'Enfance) intervient dans le financement de la première phase du PNDSE pour environ 6 millions de dollars.

140. La contribution de l'état aux investissements du programme pour les 5 premières années du PNDSE est estimée à environ **20 millions de \$US** auxquels il convient de rajouter les charges récurrentes générées par la mise en œuvre de ce Programme, notamment les recrutements nécessaires pour l'atteinte de l'objectif de qualité qui sous tend cette stratégie et l'augmentation des budgets de fonctionnement des établissements d'enseignement.

141. Par ailleurs, il convient de signaler que dans le budget de fonctionnement depuis 2002 est programmé la mise en place de **primes d'incitations** pour le personnel enseignant affecté dans les zones difficiles ou effectuant un service particulier, **l'augmentation conséquente des budgets des structures régionales** de l'éducation pour améliorer leurs conditions de fonctionnement, l'instauration de **budgets autonomes pour les gros établissements du secondaire**. A cela il convient d'ajouter l'augmentation conséquente des budgets alloués aux inspections pour améliorer l'encadrement pédagogique de proximité.

142. Le tableau suivant récapitule les financements de ce Programme :

Tableau 1 Financement du PNDSE

	1998	2005	2010
Dépenses courantes			
Fondamental	3 205	5 914	8 828
1 ^{er} cycle secondaire	1 044	2 110	3 558
2 nd cycle secondaire	936	1 138	1 395
Enseignement technique (et professionnel)	190 (86)	375,5 [327,3]	815,8 [680,1]
Enseignement normal	230	[450]	[650]
Enseignement supérieur	1 269	1 368	2 000
Dépenses courantes totales	6 874	11 355,5	17 246,8
En % du PIB	3,7	4,2	4,7
Dépenses courantes totales Education (a)	6960	11 682,8	17 926,9
En % du PIB	3,7	4,3	4,9
Dépenses d'investissement			
Fondamental		9250	9950
1 ^{er} cycle secondaire		5951	7921
2 nd cycle secondaire		1904	3204
Enseignement technique		2273	4546
Enseignement supérieur		9751	9751
Petite Enfance		487	887
Alphabétisation & Enseign Originel		515	1515
Santé scolaire		286	686
Gestion et pilotage du système		4307	5307
Total Investissements		34724	43367
Finances publiques			
PIB (Taux de croissance moyen annuel de 6 %)	185 300	272 300	368 600
Pression fiscale globale (%)	27,6	28,9	27,8
Recettes de l'état	51 130	78 600	102 400
Dépenses courantes d'éducation en % recettes de l'état	13,4	14,4	16,8
Dépenses courantes Totales en % recettes de l'état	13,6	14,9	17,5
Ressources publiques courantes pour l'éducation (b)	6 874	11 355,5	17246,8
En % du PIB	3,7	4,3	4,9

Les dépenses courantes de ce Programme sont prises en charge par le Gouvernement et les investissements sont pris en charge par l'Etat et les partenaires du PNDSE (IDA, BID,BAD, UNICEF, PAM, Coopération française).

6. PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU PNDSE

143. Autant que sa préparation, la mise en œuvre du PNDSE correspond à un processus complexe nécessitant la mise en place de structures, le choix des instruments pertinents devant intervenir dans l'exécution ou le bilan reflétant les réalisations du programme qui clôture ce processus. On passera en revue successivement les structures, les instruments et les bilans d'exécution.

6.1. Les instances de mise en œuvre

144. La mise en œuvre du programme a nécessité la mise en place de structures chargées du pilotage stratégique, de la coordination et de la gestion des activités des différentes composantes du programme. Ces structures garantissent le caractère sectoriel du programme ainsi que la délimitation des responsabilités entre les différents intervenants dans la mise en œuvre. Elles comprennent :

6.1.1. Le comité de coordination du programme (CCP)

145. Ce comité regroupe tous les responsables qui interviennent dans la mise en œuvre du programme. Il est présidé par le Secrétaire Général du Ministère l'Education Nationale et chargé de :

- Faire l'état d'avancement du Programme ;
- Etudier et valider le projet global de plan d'actions annuel et des budgets (PAAB) avant sa présentation aux Ministres et aux bailleurs de fonds ;
- Suivre les résultats et les performances du PAAB et rencontrer les bailleurs au cours des revues annuelles conjointes.

146. Ce comité est composé des directeurs centraux et régionaux ainsi que des représentants des autres départements impliqués dans la mise en œuvre.

6.1.2. Le comité de gestion du programme

147. Ce comité est composé du Directeur de la planification et de la Coopération au Ministère de l'Education Nationale et du Directeur des Projets Education – Formation au MAED. Il est chargé de la cohérence des PAAB avec le programme en coordonnant leur préparation et en suivant leur exécution régulièrement.

6.1.3. Les responsables de composante

148. Le PNDSE est constitué de huit composantes. Chaque composante comporte plusieurs sous composantes et se trouve sous la responsabilité d'un haut fonctionnaire qui assure la coordination d'ensemble. A ce titre, il a pour mission de :

- coordonner les autres acteurs qui jouent un rôle dans l'exécution des différentes étapes de la composante ; négocier le calendrier de production des produits qui sont sous la responsabilité des autres acteurs ;
- élaborer et présenter au Comité de Gestion , au plus tard le 31 juillet de chaque année, pour l'année suivante, les projets de plan opérationnel et budgets annuels (PAAB) de leur composante comportant un calendrier et un budget annuel détaillé ainsi que des indicateurs de suivi ;

- s'assurer de la mobilisation et de la mise en œuvre des moyens humains et logistiques prévus pour l'exécution des activités de leur composante dans le respect des PAAB approuvés par le comité de coordination et
- préparer l'état d'avancement de l'exécution des PAAB en cours et élaborer un projet de PAAB pour l'année suivante en concertation avec les autres intervenants.

149. En plus de ces structures qui assurent le suivi régulier du PNDSE, deux rencontres regroupant l'ensemble des acteurs centraux et régionaux, ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sont organisées annuellement. Une rencontre pour faire le bilan de l'année écoulée et approuver le PAAB pour l'année à venir. La seconde pour suivre à mi-parcours la mise en œuvre du PAAB.

150. Ces rencontres présidées, par le Ministre ou le Secrétaire Général, se tiennent au mois de septembre pour la première et en cours d'année scolaire pour la deuxième en vue de faire le point quant à l'avancement des plans d'action annuels et des engagements pris lors de la rencontre précédente.

151. Les revues à mi-parcours et les missions périodiques de supervisions organisées en concertation avec les PTF offrent toujours l'occasion de faire le point concernant l'exécution du programme et d'envisager les correctifs utiles.

152. En général, toutes ces concertations offrent l'avantage de redynamiser les différents acteurs et intervenants dans la mise en œuvre.

156. Les codes et manuels de procédures peuvent être classifiés en deux ordres. Les manuels de procédures de gestion (administrative et /ou financière) et le manuel de procédure de management.

157. Le manuel de procédure de gestion regroupe en général les deux thèmes de la gestion administrative et de la gestion financière. Le manuel de procédures administratives a pour objectif de permettre un suivi administratif homogène des opérations. Ces vastes recueils de procédures permettent aux acteurs de terrain de gérer au mieux toutes les situations qui se présentent à eux. Sur de nombreux points d'application, le manuel de procédures administratives est plus un outil d'aide qu'un cadre contraignant.

158. En général, le manuel de procédures financières est le document le plus contraignant, car il a pour objectif de garantir le respect des principes juridiques sous-jacents à la mobilisation des fonds. Il sert de base de validation de la forme sous laquelle les requêtes financières sont émises. Sans juger du fondement de la demande de mobilisation de fonds, elle doit se conformer aux règles édictées par le manuel de procédures, au risque de se voir débouter par les services payeurs. En quelque sorte, le manuel de procédures financières s'oppose aux tiers, de part la nature des relations qu'il réglemente.

159. Le manuel de procédure de management revêt un caractère différent, car il vise plutôt à éclairer la « chaîne de commandement » activée en fonction du type de tâche à réaliser.

▪ **Quelle est la place des manuels de procédures dans l'exécution du PNDSE ?**

160. Différents types de manuels de procédures ont été développés dans le cadre de la mise en œuvre du PNDSE, selon leur point d'application respectif.

161. Le manuel général d'exécution a été élaboré en cohérence avec le contexte de la Mauritanie comme en témoigne toute l'attention accordée au listage des activités et à la description précise des instances responsables des différentes étapes de leur mise en œuvre.

162. Sur la base des plans d'actions thématiques révisés, toutes les tâches essentielles ont été listées afin de déterminer qu'elles institutions et quelles personnes seront responsables du processus de leur mise en œuvre. Les manuels d'exécution sont calqués sur la structure dégagée de la programmation par objectifs du PNDSE, soit par composantes et sous composantes. Ils sont donc directement liés aux objectifs primaires issus de la programmation stratégique. Par exemple : « EF2 – Amélioration de la qualité de l'Enseignement Fondamental », ou « GS2 – Amélioration du Pilotage du système éducatif ».

163. Les manuels de procédures ont été réalisés par un consultant local en concertation avec les différentes composantes et distribués aux instances de mise en œuvre du PNDSE pour fluidifier les interactions administratives et opérationnelles. Les manuels d'exécution produits dans ce cadre présentent donc les éléments susceptibles d'éclairer les managers sur les mesures à prendre pour mettre en œuvre les activités du programme. En général, ils reprennent :

- la description de la composante ;
- son coût prévisionnel ;
- les arrangements institutionnels ;
- l'administration (des financements et le mode de mobilisation des fonds) ;
- le calendrier de mise en œuvre ;

- les indicateurs de performance ;
- les engagements spécifiques éventuels liés aux accords de crédit ;
- les risques majeurs (pouvant mettre en péril les activités listées) ;
- les arrangements pour l'évaluation.

6.2.2. Suivi et évaluation permanente

164. Tout projet doit se doter d'instances de suivi et d'évaluation des actions menées. La flexibilité du management de projet se base sur la capacité à prévoir les évolutions, à mesurer les écarts par rapport aux objectifs et à mettre en œuvre les actions correctives. Dans un contexte multi partenarial, les choix d'actions doivent être d'autant plus discutés en commun, qu'ils ont des implications financières immédiates.

▪ Les indicateurs

165. Les instances de suivi et d'évaluation du programme ne sauraient émettre d'avis motivés sans les informations quantitatives et qualitatives révélatrices des avancements effectifs du programme.

166. C'est le rôle de la matrice d'indicateurs de suivi et des enquêtes qualitatives en évaluation. La matrice d'indicateurs de suivi est un document qui reprend l'essentiel des indicateurs objectivement vérifiables issus de la programmation par objectifs ayant permis la réalisation du programme.

167. Les indicateurs présents dans une matrice de suivi peuvent être de deux types différents. Des indicateurs quantitatifs qui s'appliquent à des quantités ou plus particulièrement qui correspondent à des points d'application quantifiables. Par exemple, le nombre de salles de classe construites par an. Des indicateurs qualitatifs qui mettent en valeur les qualités des points d'application concernés. Par exemple, la perception par la population locale de la qualité des écoles construites. Les indicateurs qualitatifs contiennent d'une certaine façon une part de subjectivité. Toutefois, cette subjectivité apparaît au niveau de la définition de l'indicateur, sa mesure et son interprétation reste objective.

168. Les indicateurs, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, peuvent recouvrir plusieurs ordres d'idées. Les indicateurs de résultats se concentrent sur les produits finis. Ils mesurent la réalisation finale des actions, leur achèvement. Par exemple : « Formation de 100 enseignants au bilinguisme ».

169. Les indicateurs de processus cherchent à faire état des étapes intermédiaires de la réalisation d'une action. C'est par exemple, le cas du nombre d'inscrits à un examen.

170. Les indicateurs de performance sont destinés à mesurer des notions de productivité. Ils recouvrent souvent la forme de ratios. Particulièrement efficaces pour se rendre compte des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des actions, ils sont surtout valides quand il existe une base de comparaison.

171. Mis à part les indicateurs de résultats, les autres indicateurs peuvent se voir adjoindre des notions de temporalité, voir de périodicité. La comparaison entre deux indicateurs mesurés à des dates différentes devient elle-même indicateur de tendance longitudinale.

172. C'est l'articulation entre toutes les classes d'indicateurs qui permet de procéder à un suivi détaillé et particulièrement précis. Pour résumer, des indicateurs quantitatifs de processus nous montrent le cheminement par lequel on obtient un résultat,

lui-même mesuré par un indicateur de résultat. Les indicateurs quantitatifs de performance nous permettent d'avoir une idée sur l'efficacité avec laquelle le processus a permis d'atteindre ce résultat. Quant aux écarts par rapport aux objectifs, ils nous renseignent sur les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de l'action considérée.

173. La problématique des indicateurs pour un programme aussi ambitieux que le PNDSE ressort de la multiplicité des points d'application de sa mise en œuvre. D'un autre côté, de nombreux travaux existants sur le domaine éducatif et le développement de l'intérêt international pour ce secteur ont permis de fournir une base de réflexion importante à l'élaboration de la batterie d'indicateurs du PNDSE.

174. Il s'agit notamment des sources macro-économiques qui proviennent des travaux internationaux développés dans le cadre de l'Education Pour Tous (EPT). L'initiative Highly Indebted poor countries (HIPC, ou PPTE : Pays Pauvres Très Endettés) a de son côté aussi, fortement influencé la réflexion sur la production d'indicateurs. En effet, en conditionnant l'éligibilité à la constitution par les équipes nationales d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, l'exercice a abouti à l'élaboration d'une stratégie mettant en exergue les secteurs sociaux.

▪ **L'évaluation**

175. L'évaluation est l'une des sources de production de normes et d'indicateurs qui peuvent servir à la mesure de l'atteinte d'objectifs. L'évaluation est en ce sens conçue comme l'activité consistant en l'élaboration de vastes enquêtes qualitatives sur l'ensemble du territoire.

176. L'aspect le plus important des évaluations réside dans la mise en corrélation des informations qualitatives avec les résultats des élèves aux épreuves qui leur sont administrées. C'est de cette façon que l'on peut mesurer objectivement le bien fondé de certaines décisions de politique éducative ou que l'on peut découvrir des relations à décliner en termes de gains d'efficacité pour le système.

177. Il va sans dire que cet instrument important qu'est l'évaluation a été largement mis à contribution pour produire une partie des éléments de la stratégie préconisée par le PNDSE. De la même façon, la tenue de « campagnes » d'évaluation est considérée comme une des activités principales du dispositif de suivi et d'évaluation de la stratégie d'amélioration de la qualité de l'offre éducative. Certains des principaux indicateurs de résultats découlent même directement d'enquêtes d'évaluation.

178. A ce titre, une évaluation de la couverture des programmes de la 5ème année du cycle fondamental est en cours d'exécution. Elle vise à mesurer objectivement le taux de couverture des programmes en Mathématiques, Arabe, Français et Sciences Naturelles, mais surtout, à identifier les causes des éventuelles disparités entre les classes testées (213 classes différentes).

▪ **Le plan d'actions annuel et budget (PAAB)**

179. Le plan d'actions induit par les stratégies poursuivies par le PNDSE fait l'objet d'une annualisation par composante sous forme d'un plan comprenant dans le détail des actions à réaliser durant l'année scolaire en cours, ainsi que les budgets nécessaires.

180. C'est le plan d'actions annuel et budget (PAAB) qui permet à chaque composante de :

- Suivre l'évolution de l'exécution des activités programmées en sa faveur ;
- Mettre en œuvre les correctifs nécessaires ;
- Lever les contraintes observées et réaliser les bilans périodiques.

181. Le PAAB de chaque composante, constitué des apports de chaque sous composante, est préparé sous la responsabilité du chef de la composante en concertation avec l'ensemble des intervenants.

182. Le bilan du PAAB est réalisé suivant le même processus suivi dans sa préparation. Le PAAB est un instrument de mise en œuvre qui implique l'ensemble des partenaires et contribue ainsi à l'engagement de ceux-ci dans l'exécution des activités les concernant. Cette approche par composante se traduit au niveau régional par l'élaboration d'un plan listant les activités prévues annuellement par chaque direction régionale de l'enseignement fondamental au regard des ressources qui lui sont allouées sur le budget de l'état : c'est le programme d'actions annuel budgétisé régional.

183. Il permet un suivi de proximité de la mise en œuvre des activités dont l'exécution relève directement des autorités régionales : encadrement administratif et pédagogique, carte scolaire, formation continue, sensibilisation des partenaires, collecte de l'information etc.

6.3. Généralisation du programme au niveau national

184. Pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie qui concrétise la mise en place de la réforme de 1999, le Gouvernement a utilisé tous les moyens disponibles pour mener une large sensibilisation adaptée à chaque public visé. Contextuellement, cette démarche s'est traduite par la tenue d'un grand séminaire national de lancement suivi de séminaires régionaux regroupés par zones géographiques.

185. Le séminaire national de lancement du PNDSE, tenu à Nouakchott en janvier 2002, s'adressait à tous les intervenants du secteur éducatif (services centraux, institutions autonomes, inspections, DREF, représentants des bailleurs de fonds) mais aussi plus particulièrement aux gouverneurs des régions (Walis), premiers représentants régionaux de l'Etat.

186. Compte tenu de ce public, la préparation de ce séminaire a donné lieu à un travail très important de conception de documents de présentation vulgarisés. Trois commissions ont été mobilisées pour rédiger des présentations portant sur les problématiques de la gestion administrative, la gestion financière et la gestion pédagogique du secteur éducatif. Les documents produits ont été présentés aux participants du séminaire et discutés en ateliers afin de faire ressortir les appréciations qu'ils suscitaient. Simultanément, des représentants des bailleurs de fonds ont présenté les modalités d'engagement et de mobilisation financière qu'ils appliquent aux concours concédés aux pays tributaires de l'aide publique au développement.

187. Soulignons, outre la présence de MM les Ministres de l'Education Nationale et de l'Economie, que ce séminaire a été l'occasion pour Monsieur le MEN de faire une communication mobilisatrice à l'attention de tous les Walis. Ce qui démontre la synergie politique entourant le programme PNDSE au niveau le plus élevé de l'Etat mauritanien.

188. Les débats et les travaux en ateliers ont abouti à la production de trois documents cadres, reprenant pour l'essentiel le contenu des documents préparatoires et intégrant la majeure partie des recommandations formulées.

189. Ce sont ces documents qui ont servi d'outils supports thématiques à la tenue des séminaires régionaux de sensibilisation au PNDSE.

190. Les séminaires régionaux ont été organisés à l'attention d'un public constitué des acteurs administratifs (préfet de département, hakem), pédagogiques (IDEF,

directeurs d'écoles) et des représentants de la société civile (élus locaux, associations de parents d'élèves). Le principal objectif était de s'assurer de la mobilisation des acteurs de terrain en affirmant l'importance de leur rôle dans la mise en oeuvre de la stratégie adoptée. C'était aussi l'occasion de faire apparaître la volonté de procéder à une régionalisation des objectifs du programme.

191. Ces séminaires ont été organisés dans le courant du mois de juin 2002 dans quatre lieux regroupant les régions Est (Hodh El Charghi, Hodh El Gharbi, Assaba), Nord (Dakhlett Nouadhibou, Tiris Zemour, Adrar, Inchiri), Centre (Brakna, Tagant, Gogol, Guidimakha), Sud (Trarza, Nouakchott).

192. Chaque séminaire régional a été ouvert officiellement par monsieur le Ministre de l'Education Nationale. C'est à l'issue de ces séminaires qu'a été introduite la première demande de constitution des Plans d'Action Annuels et Budgets (PAAB) régionaux.

193. Cette campagne de sensibilisation a également utilisé largement les médias nationaux (radio, télévision et presse écrite). Elle a créé les conditions favorables à l'appropriation du programme, à la participation de tous les acteurs à son exécution et à la prise en compte des conditions de sa généralisation et de sa pérennisation.

194. La programmation des activités ainsi que leurs exécutions prend en compte les problèmes spécifiques au système dans la région identifiés à cette occasion afin d'éviter les disparités géographiques ou de genre.

6.4. Pérennisation du programme

195. La mise en oeuvre des programmes de développement de l'éducation est souvent confrontée à un défi majeur celui de la pérennisation. A cet effet, il est important que des mesures soient envisagées pour garantir la continuité des programmes au delà même des échéances prévues. Parmi ces mesures on peut citer notamment :

- la reproductibilité des actions programmées ;
- la stabilité des personnels techniques ayant participé au processus de préparation pour assurer l'effet multiplicateur ;
- L'inscription au budget de fonctionnement de l'état des ressources nécessaires à la formation, aux constructions, la maintenance ; l'achat des équipements etc.... ;
- la mise en place et la responsabilisation de structures de suivi des programmes ;
- le renforcement des capacités de planification et de gestion des acteurs centraux, régionaux et locaux par la promotion des critères d'imputabilité;
- la mise en place d'un cadre de concertation et de dialogue entre le Gouvernement, les bailleurs de fonds et les communautés ;
- la dotation en ressources humaines et matérielles ;
- le développement de la culture de management et d'évaluation à tous les niveaux de responsabilité du secteur ;
- l'approfondissement de la dynamique partenariale.

196. *Dores et déjà, le Gouvernement a lancé en 2002 un vaste programme qui vise à diffuser le Savoir dans tous les foyers de la Société Mauritanienne et la mise en place de bibliothèques dans l'ensemble des moughataas (communes) du pays afin de garantir l'accès à la lecture à tous les citoyens. Dans ce cadre, des campagnes médiatiques visant à mobiliser les citoyens autour de cette initiative ont été organisés, des appels à contribution ont été lancés à travers les médias (Téléthon, théâtre, soirées*

artistiques ...etc.). A cela, il convient de rajouter que le Gouvernement a prévu sur le budget de l'Etat une enveloppe financière annuelle pour la promotion du Livre et du Savoir. Ces initiatives sont de nature à contribuer à l'atteinte des objectifs du PNDSE et à la pérennisation de ses acquis par l'amélioration des connaissances des parents d'élèves et à leurs effets sur la lutte contre l'analphabétisme.

6.5. Bilan d'exécution du PNDSE

197. Il est prématuré à moins de deux ans d'exécution effective du PNDSE d'évaluer l'impact précis sur les performances du système. On peut néanmoins passer en revue les activités réalisées au regard des prévisions pour la période 2001-2003.

198. Cet exercice ne concernera naturellement que les composantes relatives à l'enseignement fondamental, objet de la présente étude de cas. On rappellera que pour l'enseignement fondamental, le PNDSE se fixe comme objectifs :

- La généralisation de l'accès et la promotion de l'équité ;
- L'amélioration du contenu et des résultats.

199. Pour atteindre le premier objectif, le PNDSE développera des activités en vue de :

- l'amélioration de la capacité de planification ;
- le développement de la capacité d'accueil par la construction des infrastructures scolaires ;
- la mise en place de mesures pour promouvoir la scolarisation des filles ;
- l'instauration de mesures d'incitation des enseignants exerçant dans des zones difficiles.

200. A cet effet, les programmes d'actions couvrant les deux premières années du programme prévoient de :

- augmenter le nombre de classes multigrades et procéder au regroupement des écoles situées dans la même aire de recrutement ;
- démarrer la construction de 400 salles de classes ;
- instruire 550 requêtes et établir les conventions de cofinancement correspondantes pour les constructions des salles de classes;
- évaluer dans chaque région les besoins en réhabilitation et extension des écoles ;
- affecter 460 nouveaux maîtres formés ;
- engager la formation dans les ENI de 1300 maîtres dont 650 à affecter à la rentrée d'octobre 2003 et 650 à la rentrée 2004 ;
- attribuer des prix aux filles lauréates ;
- adopter et appliquer des mesures d'incitation en faveur des enseignants servant dans les zones éloignées ou difficiles en vue de les stabiliser;

201. Pour atteindre le deuxième objectif concernant l'amélioration de la qualité, les activités retenues à cet effet, seront axées sur :

- la restructuration et la professionnalisation de la formation initiale
- la promotion de la formation continue des enseignants et du personnel d'encadrement
- l'expérimentation et la généralisation des nouveaux programmes scolaires basés sur les compétences.
- la fourniture d'un minimum de matériels pédagogiques et d'apprentissage.

- la mise en place d'un système d'évaluation des acquis et d'exploitation des résultats.

202. Les programmes d'actions arrêtés dans ce cadre viseront à améliorer la maîtrise des programmes, le ratio élève/maître et manuel par élève et à réduire les redoublements. Les activités programmées prévoient de :

- restructurer et professionnaliser la formation initiale des maîtres (porter la durée du cursus des ENI à 2ans au lieu de 1 an) ;
- réviser le référentiel et élaborer les programmes de formation des élèves maîtres ;
- modifier le décret régissant la formation initiale;
- renforcer les aspects liés à la pratique professionnelle dans les programmes ; former des cadres de l'équipe d'encadrement des ENI ;
- renforcer le dispositif pédagogique des écoles annexes et d'application ;
- doter chaque élève maître sortant d'une mallette pédagogique ;
- renforcer les infrastructures des ENI et écoles d'application (réhabilitation et extension des locaux) ;
- acquérir les équipements didactiques et de reprographie ;
- restructurer et professionnaliser la formation initiale des inspecteurs (créer un cursus de 2 ans pour les inspecteurs adjoints) ;
- ramener la durée de formation des inspecteurs à deux ans à partir du niveau d'inspecteur adjoint ; définir le référentiel et concevoir les nouveaux programmes de formation) ;
- mettre en place un dispositif opérationnel de formation continue (mobiliser une assistance technique au profit de l'unité d'identification des besoins à la DEF et au profit des services de formation ; attribuer aux ENI des compétences en matière de formation continue ; élaborer des plans de formation pour les inspecteurs et formateurs ENI, pour les maîtres et directeurs en matière de gestion scolaire des écoles, des classes, des coins de lectures et bibliothèques ; doter les wilayas d'un budget de formation continue) ;
- développer la recherche-action en matière d'innovations pédagogiques (mobiliser une assistance technique pour la gestion des multigrades, des grands groupes et pour la recherche action ; visiter des expériences multigrades dans les pays voisins) ;
- expérimenter et mettre en application les nouveaux programmes dans les écoles (former le personnel de la structure chargée de l'expérimentation et de l'évaluation des programmes) ;
- former 90 enseignants à l'expérimentation des nouveaux programmes dans un échantillon de 45 écoles réparties dans trois wilayas du pays ;
- former 200 inspecteurs et 102 formateurs ENI et élèves inspecteurs ENS ; former 3500 enseignants de 1 AF et de 4 AF ;
- installer le groupe chargé de l'insertion des programmes spécifiques ;
- concevoir et mettre en œuvre une politique efficace de distribution du manuel scolaire de mise en place de bibliothèques et coins de lecture dans les écoles (mobiliser une assistance technique pour la définition d'une politique du manuel ; former des personnes du service existant à la planification et à la gestion éditoriale ;
- former 10 concepteurs de manuels et 6 cadres en techniques de l'édition ; concevoir 6 titres d'accompagnement de la réforme ;
- équiper les structures de production éditoriale ;
- distribuer gratuitement à toutes les écoles les 4 livres de base ;

- mobiliser une assistance technique pour la mise en place de bibliothèques et coins de lecture ; visiter des expériences pertinentes dans les pays voisins ;
- rénover et réformer le dispositif d'évaluation des acquis des élèves (conception et validation d'un système rénové de compositions mensuelles ; conception et édition de livrets scolaire pour chaque élève ; formation à la gestion des examens ; révision de l'examen concours et acquisition d'équipement au profit du service des examens.

203. En outre, il est prévu d'assurer :

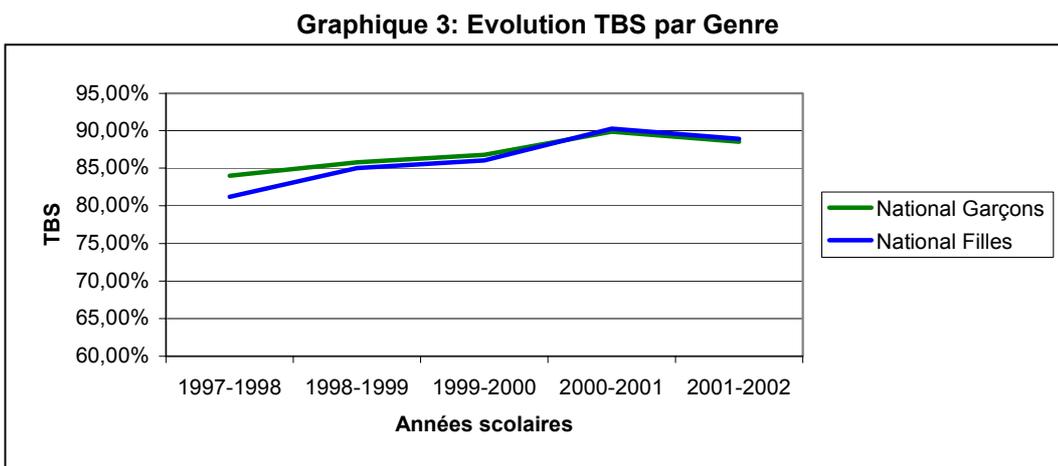
- la restructuration et la professionnalisation de la formation initiale ;
- la promotion de la formation continue des enseignants et du personnel d'encadrement ;
- l'expérimentation et la généralisation des nouveaux programmes scolaires basés sur les compétences ;
- la fourniture d'un minimum de matériels pédagogiques et d'apprentissage ;
- la mise en place d'un système d'évaluation des acquis et d'exploitation des résultats.

204. Par rapport à ce programme d'actions détaillé, le bilan des réalisations après 15 mois d'exécution se présente comme suit :

6.5.1. Amélioration de l'accès et de l'équité

205. Les effectifs d'élèves qui étaient de 360 677 en 2001 totalisent en 2002, 375 695 en 2002 dont 183 220 filles ce qui correspond à un taux de participation de 48,7%. Sur la même période, le taux d'accès en première année du fondamental a progressé de 98% à 117%, le taux brut de scolarisation de 87% à 88,7% mais le taux de rétention a reculé. Le nombre d'école à cycle complet a augmenté en valeur absolue passant de 537 sur un total de 2933 à 574 sur un total de 3204, mais la proportion est restée stable autour de 18%.

Graphique 3 Evolution du TBS par genre



206. Les objectifs en matière de construction de salles de classes, d'instruction de requêtes et d'établissement des conventions de cofinancement correspondantes ont été largement réalisés : 55 salles de classes sont achevées et 972 autres sont en voie d'achèvement. Dans certaines moughatas (départements), les écoles ont été dotées de clôtures et de latrines. Par contre, des prévisions relatives aux réhabilitations et extensions d'écoles n'ont pas encore été réalisées.

207. Concernant les enseignants, les prévisions en formation initiale ont été réalisées, ainsi le nombre de sortants des ENI en juin 2002 s'élève à 561 pendant que 1300 élèves maîtres sont actuellement en cours de formation dans ces établissements.

208. L'attribution de prix aux filles lauréates a été effectuée à la fin de l'année scolaire 2001-2002 et s'est avérée motivante dans la mesure où les premières de chacune des options du concours d'entrée en 1ère AS sont des filles. On relèvera que dans l'ensemble, les prévisions relatives à l'amélioration de l'accès et à la promotion de l'équité ont été tenues créant ainsi les conditions favorables pour un développement durable et équitable de l'offre.

209. Les insuffisances constatées concernant la rétention s'expliqueraient par le fait que l'impact attendu de campagnes de sensibilisation programmées ne se concrétisera qu'à moyen terme.

6.5.2. Amélioration de la qualité

210. L'amélioration de la qualité est recherchée à travers les mesures portant sur les inputs considérés comme étant des déterminants de la qualité des apprentissages. Concernant les enseignants, un arrêté du ministre de l'éducation nationale définissant les critères d'affectation du personnel enseignants a été adopté en octobre 2002. Les mesures d'incitation en faveur des enseignants servant dans les zones défavorisées ont été arrêtées et validées lors des séminaires régionaux de sensibilisation sur le PNDSE. D'ores et déjà, une première application test a été réalisée en faveur des enseignants concernés au titre du dernier trimestre de l'année scolaire 2001/02. Ainsi, les critères d'éloignement ont été définis et appliqués et une indemnité d'éloignement fixée en conséquence a été allouée aux enseignants affectés dans des zones difficiles. De même, la révision des indemnités en faveur des enseignants tenant des classes multigrades est en cours.

211. Sur un autre plan, la restructuration et la professionnalisation de la formation initiale dans les ENI sont en bonne voie : le référentiel de formation a été élaboré et sera validé en septembre ; le décret régissant la formation des maîtres et instaurant l'allongement de la durée de la formation a été promulgué. La mise en place du dispositif de formation continue a été entamée par la création d'une unité de formation continue au niveau de la DEF, l'attribution aux ENI de compétences en matière de formation continue (Décret N°2002-061) et l'affectation de budgets pour la formation continue aux wilayas.

212. Les enseignants de la 1ère et la 4ème AF ont été formés sur les nouveaux programmes. Le renforcement de la formation continue des formateurs ENI, Inspecteurs et Directeurs d'écoles est entamé. Ainsi, les formateurs ENI et Inspecteurs ont été formés sur les nouveaux programmes à Nouakchott et Aioun (octobre 2002);

213. Une formation a été organisée en faveur des inspecteurs sur les besoins de réforme et de la carte scolaire. Cinq Sessions de formation ont été organisées en décembre 2002 et janvier 2003 au profit de 350 enseignants dans cinq Wilayas (Hodh Charghi, Hodh El Gharbi, le Brakna, Tarza et Nouakchott. Deux sessions de formation ont été organisées au profit des formateurs linguistiques (janvier et Février 2003)

214. L'expérimentation des nouveaux programmes se poursuit actuellement en 2ème et 5ème AF et les nouveaux programmes de formation initiale ont été élaborés et sont en cours de validation. Concernant les manuels, six titres accompagnant la réforme ont été conçus et les 4 manuels de base ont été distribués gratuitement à tous les élèves. En outre, une formation locale a été organisée au profit de concepteurs de manuels et la conception de nouveaux manuels et guides est en cours pour les disciplines essentielles de tous les niveaux du Fondamental. L'assistance technique prévue pour soutenir cette action est déjà mobilisée.

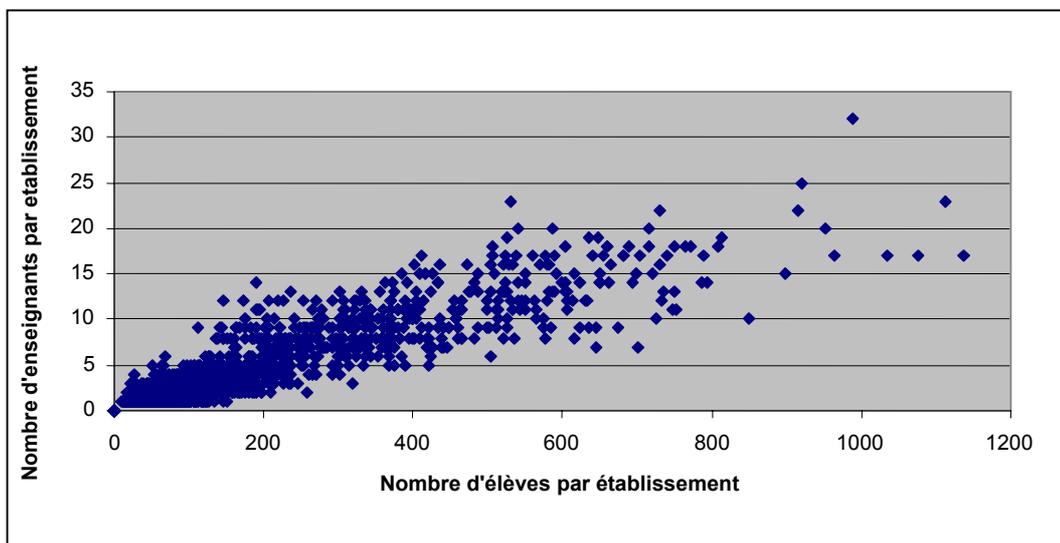
6.5.3. Amélioration de la gestion

215. Les objectifs poursuivis par le PNDSE passent par une amélioration des capacités de gestion du système. La mise en œuvre du programme d'actions arrêté à cet effet a permis la réalisation d'un certain nombre de mesures propres à améliorer la gestion administrative et pédagogique :

- Formation d'une équipe nationale de 26 personnes sur la maîtrise et l'utilisation des outils de gestion administrative et pédagogique (décembre 2002) ;
- Elaboration des TDR de la formation des personnels des DREF aux techniques de gestion ;
- Sensibilisation au profit des Inspecteurs et Directeurs d'écoles sur l'élaboration des plans d'actions annuels ;
- Augmentation des budgets de fonctionnement des DREF pour renforcer la décentralisation engagée par le PNDSE ;
- Renforcement des moyens alloués aux IDEF pour l'encadrement de proximité des enseignants ;
- Elaboration des plans d'actions et organisation des missions de suivi dans les wilayas.

216. C'est ainsi qu'en matière de gestion des enseignants, l'indice d'efficacité de l'allocation en personnel enseignant est le coefficient de corrélation linéaire entre le nombre d'élèves et de maîtres par établissement est passé de 81% à 89%, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 4 Nombre d'enseignants en fonction du nombre d'élèves de chaque établissement public



217. En matière d'allocation de ressources, les moyens consentis par le Gouvernement pour le financement du PNDSE se sont traduits par une augmentation significative du budget du secteur à partir de la mise en place du PNDSE. Le budget global alloué au secteur est ainsi passé de 14.891.000.000 UM en 2002 à 19.040.000.000 UM en 2003 soit une augmentation absolue de 4.149.000.000 et une augmentation relative de 28%. Cette augmentation n'était que de 1.796.000.000 entre 2000 et 2001 soit 19%.

218. Au sein de ce budget, l'enseignement fondamental se taille la part la plus importante par rapport aux autres ordres d'enseignement, avec 5.123.000.000 UM en 2003 contre 4.381.000.000 UM en 2002. L'augmentation en valeur absolue observée sur la période a varié de 465.000.000 UM en 2001 par rapport à l'année précédente à 742.000.000 UM en 2003. Cette augmentation du Budget du Fondamental a permis de faire face aux besoins de recrutement des enseignants, à l'augmentation des moyens de fonctionnement des DREF, en vue d'atteindre les objectifs fixés par le programme.

219. La mise en œuvre des mesures précitées permet d'envisager un impact positif du PNDSE sur les performances du système éducatif. Cependant, les données disponibles ne permettent pas une évaluation définitive. Les informations fournies par le recensement scolaire indiquent que le taux de redoublement a diminué passant de 15% en 2000 à 13.3% en 2001 et que le nombre d'élèves par enseignant a également baissé passant de 42 à 39.

220. Sur un autre plan, l'évaluation des acquis des élèves en 2ème année du cycle fondamental a abouti à certains résultats exploitables en termes de politique éducative en faveur de la qualité. On a ainsi pu vérifier que l'école à cycle complet était garante d'une meilleure performance des élèves.

221. Toujours dans ces résultats, le redoublement confirme son caractère néfaste aux performances des élèves, tout comme les classes, voire les écoles, à effectifs pléthoriques. A l'inverse, l'insertion de l'enseignement dans le milieu social où il enseigne, son implication dans la vie locale, l'action des Associations de Parents d'Elèves et la mise en œuvre de mécanismes d'échange professionnel entre les enseignants d'une même école influencent positivement les performances des élèves. Par ailleurs, on a utilisé les données de cette évaluation pour opérer une comparaison entre les 7 provinces de l'échantillon. Il apparaît clairement que l'appartenance à une province plutôt qu'à une autre a la plupart du temps une incidence forte sur les performances des élèves. L'évaluation permet donc une mesure qualitative objective du biais provincial, sans pour autant permettre d'expliquer complètement les raisons de ce biais.

222. L'évaluation de la couverture des programmes de la 5ème année du cycle fondamental, en plus des objectifs annoncés précédemment, permettra de disposer d'une base de comparaison entre les taux de couverture des anciens programmes et celui des nouveaux programmes, introduits en 5ème année en 2003-2004. En outre, cette évaluation vise à mieux cerner l'effet de l'introduction de la réforme de 1999.

223. En effet, l'évaluation de 2ème année du cycle fondamental a permis de mesurer un impact immédiat de l'introduction de la réforme et c'est la même classe d'âge que l'on va retrouver en 5ème année. On pourra donc raisonnablement mesurer si « l'effet choc » de l'introduction de la réforme a été atténué par la mise en œuvre du PNDSE où si l'effet structurant de la réalisation du PNDSE sera plus tardif que prévu.

224. D'autres travaux d'évaluation sont en cours. L'évaluation des Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI), lancée sur trois cohortes entre 2000 et 2004, permettra d'avoir une vision claire de la performance des élèves maîtres et du processus de formation continue.

225. On mesurera notamment l'impact du passage d'une formation en un an à une formation en deux ans, sur les performances relatives des élèves maîtres. On disposera aussi des coûts relatifs de chaque formation pour permettre une amorce d'analyse coût-efficacité de la formation initiale.

226. Par ailleurs, la Mauritanie a été retenue pour participer à l'évaluation PASEC durant l'année scolaire 2003-2004. Elle permettra une comparaison internationale

du niveau des élèves de 2ème et 5ème année du cycle fondamental en Français et en Maths. La Cellule Nationale d'Evaluation y adjoindra une épreuve d'Arabe.

227. On voit clairement que, bien que sur des bases différentes (tests), et dotées d'objectifs initiaux différents, la multiplication des évaluations permet aux décideurs de disposer d'un flux continu d'informations qualitatives objectives sur la « production » finale du Système Educatif : « les performances des élèves ».

7. LEÇONS RETENUES ET CONCLUSIONS

228. La préparation du PNDSE s'est étalée sur près d'une année. Elle a tenu en haleine pendant toute cette période les acteurs les plus divers du système éducatif : équipes de professionnels multidisciplinaires, parents d'élèves, société civile, partenaires au développement, décideurs etc. Elle a entretenu tout au long du processus un débat franc et fécond sur l'ensemble des questions liées à la problématique scolaire générant une documentation volumineuse traitant de l'ensemble du secteur de la petite enfance à l'enseignement supérieur en passant par tous les ordres et types d'enseignement ou de formation en Mauritanie. Le PNDSE est la synthèse de ce processus sans précédent dans le pays en ce qui concerne le secteur.

229. Les leçons tirées de cette riche expérience et les recommandations qu'elles sont susceptibles d'inspirer méritent d'être capitalisées. Elles pourraient, le cas échéant, éclairer dans l'élaboration d'un guide méthodologique pour la conduite d'exercices similaires dans les contextes présentant les mêmes caractéristiques. Pour la mise en place d'un programme de l'envergure du PNDSE, traduisant une vision à long terme et une approche sectorielle globale intégrant les réalités socio-économiques du pays. Il apparaît nécessaire qu'un certain nombre de conditions soient, autant que possible, réunies pour assurer au projet le maximum d'efficacité.

230. On évoquera ici les principales conditions qui, à un moment ou à un autre, ont pesé de façon positive sur le déroulement de l'exercice et sur ses résultats. Une condition déterminante est incontestablement le degré d'engagement des pouvoirs publics en faveur de l'éducation. L'existence d'une volonté politique forte a été un atout précieux dans la définition des choix, la mobilisation des acteurs et des moyens, la validation à temps des propositions techniques. L'équipe de pilotage a réussi à se faire accompagner de cette volonté politique du début à la fin de l'exercice.

231. Une deuxième condition réside dans la mise en place de structures responsables de l'élaboration de l'ensemble des travaux. C'est le rôle dévolu aux différents comités créés à cet effet. A cet égard, il y a lieu d'accorder une attention soutenue à la composition et au fonctionnement de ces instances qui constituent la véritable cheville ouvrière du programme. Pour ce faire on devra :

- veiller à ce que ces structures dont la mise en place devra être entourée de large publicité impliquent, autant que possible, l'ensemble des ministères concernés par les activités d'éducation ou de formation et des partenaires de l'action éducative, y compris la société civile et les bailleurs de fonds ainsi que les spécialités utiles pour l'exercice ;
- tenir à ce que ces groupes de travail bénéficient de la plus grande liberté d'expression, de réflexion et d'action et qu'ils puissent faire état des situations les plus déstabilisantes et des propositions les plus audacieuses, l'essentiel étant de privilégier l'objectivité et la rigueur scientifique. Cette attitude doit présider à la réalisation du diagnostic, à l'analyse des résultats et aux recommandations qu'ils suggèrent en matière de définition des stratégies et de formulation de plans d'actions ;
- Restaurer une communication constante et effective entre les groupes de travail et les décideurs politiques de manière à ce que ceux-ci ne soient pas surpris par la réalité de la situation et que les membres des groupes de travail ne soient pas découragés par l'absence ou la lenteur des réactions ;
- Préparer les acteurs politiques pour qu'ils aient la volonté d'écouter et de prendre en compte la réalité de la situation exprimée par les groupes sans complaisance ;

- Organiser une communication efficace entre les différents acteurs : comité interministériel, comité de coordination, comité de validation ;
- Veiller à ce qu'un nombre suffisant de facilitateurs de la méthode de planification par objectif soit disponible sur toute la durée pour garantir un bon déroulement de la production et une meilleure diffusion de la formation – action ;
- Bien identifier les personnes ressources à mobiliser pour l'exercice de la programmation (du diagnostic au plan définitif) en exploitant la vision la plus large possible (techniciens, experts nationaux comme étrangers, société civile) et vérifier la représentativité des groupes pour garantir la prise en compte de la diversité du système éducatif ;
- Assurer l'accès des membres des groupes à toute la documentation utile à l'exercice et la stabilité des personnels mobilisés sur l'exercice jusqu'au terme du processus ;
- S'assurer de la disponibilité et de la fiabilité des informations sur le système éducatif avant de commencer le processus de programmation et ne pas hésiter à engager des études ou enquêtes en cas de besoins au cours de l'exercice pour compléter l'information. Il faut également maintenir un flux d'information constant en direction de tous les partenaires au développement tout au long de la préparation du programme et mettre à profit l'expérience diffusée dans le cadre des activités de l'EPT et du CSLP.

232. Concernant la programmation proprement dite, un certain nombre de précautions s'imposent. On devra notamment veiller à ce que le processus de sensibilisation accompagne le processus de programmation par l'organisation des séminaires, d'ateliers, de missions sur le terrain et le recours au media (Presse officielle et indépendante). On retiendra également que pour mettre en place une stratégie d'action pertinente, il apparaît nécessaire de partager avec les décideurs les résultats objectifs du diagnostic et de faire valider chaque stratégie sous sectorielle par des instances politiques, afin de permettre la mise en place en conséquence de synthèses cohérentes dans les délais souhaités.

233. Pour ce faire, il est indiqué de disposer des organismes de communication ascendante vers les décideurs et descendante vers les groupes techniques pour permettre au comité de coordination de contrôler et d'évaluer l'avancement du travail à toutes les étapes. Dans ce cadre, il y a lieu de s'assurer de :

- l'adéquation régulière des actions proposées avec les stratégies définies en vue de répondre aux problèmes soulevés par le diagnostic ;
- la mise en place des ressources nécessaires à la conduite de l'exercice (budget du personnel d'appui, moyen de communications), sans perdre de vue que les ressources essentielles nécessaires en la matière relèvent des capacités techniques.

234. Pour apprécier le degré de réalisme du programme, il y a lieu de mettre en place un cadrage macro financier et d'assurer en conséquence une quantification fiable des objectifs. A cet effet, la maîtrise et l'utilisation des outils de sensibilisation efficaces permettront de calculer l'impact à moyen et à long terme de chaque objectif et d'en assurer la quantification. En somme, la mise en place d'un plan de développement de l'éducation demande une vision claire des problèmes, des grandes orientations et des politiques à engager.

235. C'est sur cette base que les discussions avec les bailleurs de fonds doivent être menées pour définir avec eux une politique d'action cohérente susceptible d'obtenir leur adhésion. L'adhésion des principaux bailleurs est souvent déterminante pour l'engagement des autres organismes de financement.

236. En Mauritanie, l'adhésion de la BM a, dans une large mesure, contribué à mobiliser les autres partenaires bilatéraux et multilatéraux (Coopération Française, BAD, BID) et a permis au programme de bénéficier des facilités substantielles consenties au titre de l'initiative PPTE.

237. Enfin, il est nécessaire tout au long de la préparation d'envisager les modalités de mise en œuvre des actions programmées. Il reste entendu que par rapport à la préparation, la mise en œuvre demande des moyens autrement plus importants au regard de la diversité des actions, de l'étendue du pays et du nombre d'intervenants.

238. Les problèmes liés à la capacité d'absorption ne sont pas les moindres. A cet égard, il y a lieu de maintenir et de renforcer la politique de sensibilisation. De même, et compte tenu de l'horizon de planification (10 ans) il est nécessaire de se doter de mécanismes de suivi susceptibles de permettre les ajustements pour remédier aux éventuelles dérives.

239. La prise en compte de l'ensemble de ces idées traduites dans des dispositions pratiques mises en œuvre tout au long du déroulement de l'exercice a permis la mise en place d'un document exhaustif qui concrétise les orientations définies par la réforme du système éducatif.

240. La démarche poursuivie à cet effet fondée sur une approche partenariale intégrant une vision globale a permis au document de justifier de toute la fiabilité nécessaire pour bénéficier de l'adhésion de l'ensemble des partenaires de l'éducation. Le premier signe favorable est venu des milieux les plus difficiles en général, les sources extérieures de financement qui ont accepté, d'emblée, de mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution du programme quinquennal. Le Ministère des finances également peu prompt à affecter des allocations aussi importantes en faveur du secteur a fait preuve, à son tour, d'une disponibilité sans précédent.

241. Un engagement du Forum de Dakar stipulait qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources. Cet engagement s'est vérifié dans le cas de la Mauritanie et de son PNDSE, de façon concluante.

242. **Le PNDSE constitue, pour ainsi dire, le contrat par lequel l'ensemble des acteurs de l'action éducative s'engage solennellement à conduire l'école Mauritanienne vers de nouvelles performances conformément au cadre tracé par la dernière réforme du système éducatif.** Par rapport à cet engagement, le bilan est déjà positif. Au bout de moins de deux ans d'exécution du Programme, de nombreuses actions ont déjà été réalisées concernant l'amélioration de l'offre éducative, en général, la réduction des disparités, la scolarisation des filles en particulier ou la prise en compte des préoccupations d'hygiène et de santé en milieux scolaires ainsi que des considérations liées à l'environnement.

243. L'impact de ces acquis sur les résultats des apprentissages ne peut être mesuré avant la réalisation des évaluations prévues. Les évaluations en cours permettront de tirer prochainement les premières conclusions à ce sujet. Cependant, des défis majeurs restent à relever et de leur maîtrise ou non dépendra le niveau de performance du PNDSE.

244. Le désengagement de la profession enseignante mis en évidence par toutes les études sectorielles pénalise gravement l'image de l'école et hypothèque les rendements attendus des investissements. Ce phénomène est ciblé de façon spécifique par la stratégie sectorielle à travers la mise en œuvre d'actions soutenues et multiformes concernant la sensibilisation, la formation, l'incitation morale et matérielle des

enseignants. L'espoir réside dans l'exécution efficace de ce programme d'action conformément aux échéances prévues.

245. Les capacités sectorielles en matière d'analyse statistique, d'études prospectives et d'évaluation sont insuffisantes, aussi bien au niveau du Ministère de l'Education Nationale que des autres Ministères qui dispensent des activités d'enseignement ou de formation et qui sont couverts également par les composantes du PNDSE. Cette situation peut influencer négativement sur l'application harmonieuse de la réforme.

246. Dans quelle mesure pourra-t-on maîtriser rapidement les déficits qui ont souvent caractérisé le pilotage de la politique éducative ? De cela dépend, par ailleurs, la capacité du secteur éducatif à généraliser et pérenniser les acquis générés par le PNDSE en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation de base. Tels sont les défis qui interpellent les acteurs du système éducatif à un tournant décisif pour le devenir de l'école mauritanienne.