MAURITANIE

RAPPORT D'EVALUATION TECHNIQUE DU PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR EDUCATIF (PNDSE II) 2012-2020

EN VUE DE SON ENDOSSEMENT A L'INITIATIVE FAST TRACK PAR LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Nouakchott, 1er août 2011

Louise Lahaye et François Robert, consultants

Sommaire

1.0	Contexte, présentation du secteur	3
1.1	Courte description	3
1.2	Les acquis du développement du système éducatif	4
1.3	Acquis du PNDSE	6
1.4	Défis	8
2.0	PNDSE II et plan d'action	10
2.1	Processus élaboration et de consultation	10
2.2	Organisation du document	13
2.3	Politique éducative et orientations	13
2.4	Le cadre des résultats	16
2.5	Enseignement fondamental : stratégies et Plan d'action	17
2.6	Enseignement secondaire : stratégies et plan d'action	22
2.7	Enseignement supérieur : stratégies et plan d'action	23
2.8	Enseignement technique et professionnel : stratégies et plan d'action	24
2.9	Préscolaire : stratégies et Plan d'action	24
2.10	Alphabétisation : stratégies et Plan d'action	25
2.11	Amélioration de la gestion et de la gouvernance: stratégies et Plan d'action	25
2.12	Résumé	27
3.0	Aspects financiers du PNDSE 2 et du plan d'actions triennal	28
3.1	Equilibre financier à moyen terme (2012-2014)	28
3.2	Equilibre financier à long terme (2012-2020)	30
3.3	Cadre économique global de la soutenabilité	31
3.4	Conclusion sur les aspects financiers du PNDSE 2	33
4.0	Capacités d'exécution, suivi du programme, coordination de l'aide	34
4.1	Les capacités d'exécution	34
4.2	Suivi du programme	36
4.3	Coordination de l'aide	37
5.0	Renforcement des capacités	38
6.0	Conclusions	44
7.0	Tableaux annexes	
	Catalogue des principaux documents pour l'évaluation technique	47
	Quelques indicateurs de population et d'éducation	48
	Indicateurs pertinents de l'éducation pour les groupes défavorisés	51
	Cadre indicatif	52
	Quelques cibles quantitatives du Plan d'action	54
	Projets et programmes financés en externe	55
	Consultation avec les parties prenantes	56
	Récapitulatif de l'évaluation technique	57

1.0. Contexte, présentation du secteur

1.1. Courte description

Contexte politique, économique, géographique, démographique

Couvrant une superficie d'un peu plus d'un million de kilomètres carrés, dont les trois quarts en zone aride ou désertique, et abritant 3,3 millions d'habitants, la République Islamique de Mauritanie est l'un des pays où la densité de population (3 habitants au kilomètre carré) est la plus faible au monde. A l'exception de la capitale, Nouakchott, où vivent un million d'habitants, la population est très dispersée sur le territoire. Le rythme de croissance annuel moyen de la population est estimé à 2,75 %, avec une natalité légèrement décroissante ; toutefois, le dernier recensement général de la population et de l'habitat date de l'année 2000, et ces projections gardent un caractère hypothétique.

La Mauritanie est le lieu de rencontre traditionnel entre des groupes ethniques et linguistiques différents, Maures et Négro-Africains. L'arabe est la langue officielle, quatre langues nationales sont reconnues par la constitution (poular, soninké, wolof, hassanya), et le français, ancienne langue officielle à parité avec l'arabe, jusqu'en 1991, reste une langue d'usage répandu et l'une des deux langues d'enseignement.

Ces caractéristiques démographiques et linguistiques sont l'origine des principales difficultés que rencontre le système scolaire mauritanien à atteindre, dans des conditions acceptables, la totalité de la population du pays. Le réseau des écoles primaires est dispersé et difficile à administrer (4 010 écoles fondamentales pour 531 000 élèves, soit en moyenne 132 enfants seulement par écoles, les trois quarts d'entre elles n'offrant pas le cycle fondamental complet de six années d'études). Le bilinguisme de l'enseignement primaire et secondaire renforce la difficulté de la gestion de ce nombre important d'écoles dispersées et de petite taille.

L'économie mauritanienne repose sur l'exploitation de ressources naturelles minières et halieutiques, avec des activités encore modestes de transformation, et sur le secteur tertiaire (commerce, télécommunications). En 2008, 42% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté (< 537 USD /an), les zones rurales étant plus fortement marquées. En 2009, la Mauritanie se classait au 154^{e} rang sur 182 pays à l'indice de développement humain (IDH).

La vie politique mauritanienne a été marquée, pendant la dernière décennie, par une certaine instabilité du pouvoir et une succession d'alternances. Toutefois, ces alternances, par voie électorale ou non, n'ont pas empêché la poursuite de réformes institutionnelles au long cours, comme la décentralisation, engagée depuis la fin des années 80.

L'organisation administrative et la gouvernance politique du secteur de l'éducation ont souffert de l'instabilité des gouvernements pendant la période récente. A la scission du Ministère de l'éducation nationale en deux, en 2007 (avec un Ministère spécifique pour l'enseignement supérieur) a succédé un regroupement en 2008 , puis, en 2009 la scission du Ministère de l'éducation en trois ministères (fondamental, secondaire, supérieur, la formation professionnelle relevant alors du ministère de l'emploi). Enfin, en 2010, Ministère d'Etat a été crée, il supervise trois ministères délégués.

Système scolaire

En avril 1999, le pays a procédé à une réforme radicale de son système éducatif, comprenant (i) l'unification du système éducatif par la mise en place d'une filière bilingue unique, à la place de deux filières séparées, arabisante et bilingue (ii) l'ajout d'une année supplémentaire au 1er cycle secondaire par et l'introduction des sciences physiques et de l'informatique respectivement dès la 3^{ième} et la 4^{ième} année de ce cycle ; (iii) le renforcement de l'enseignement des langues étrangères.

La réunification linguistique de l'école, décidée pour des raisons d'unité nationale, recueille un large consensus en Mauritanie et ne fait pas l'objet de remises en cause ; elle constitue toutefois un défi particulier pour le système éducatif, dans la mesure où le bilinguisme complique la gestion du réseau scolaire au primaire, et où, dans le secondaire, des reconversions linguistiques difficiles ont été rendues nécessaires.

La Mauritanie est l'un des premiers pays d'Afrique à avoir accueilli les démarches de l'analyse sectorielle, développé un plan de développement global de l'éducation reposant sur un diagnostic complet par un RESEN, et à avoir rejoint l'initiative Fast Track.

1.2. Les acquis du développement du système éducatif

Le système éducatif mauritanien a accompli d'importants progrès au cours de la décennie 2000, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Indicateurs principaux du PNDSE (fondamental)	***2002***	***2010***
Effectifs	375 695	531 383
TBS	88,7 %	107,1 %
Taux de rétention	45,1 %	72 %
Taux de redoublement	14,7 %	3,9 %
Ratio élèves/maître	39	41,9
Participation des filles	48,8 %	50,4 %

Les effectifs de l'enseignement fondamental ont été multipliés par 1,41 sur cette période, ce qui correspond à un rythme annuel moyen de 5,1 % de croissance.

Ces progrès considérables en matière d'accès se sont accompagnés, en fin de période, par des progrès, très attendus, sur la rétention et l'achèvement. Le taux de rétention a progressé de 27 points en huit ans, et le taux d'achèvement de la scolarité primaire atteint 68 % en 2010. Pour partie, ce résultat est imputable à une politique vigoureuse de lutte contre les redoublements. Cette politique a consisté à prohiber le redoublement sur les quatre premières années du cycle, elle a permis d'atteindre un taux de redoublement de 3,9 % en 2010, contre 14,7, huit années plus tôt.

Ces progrès se traduisent par une augmentation sensible de l'espérance de vie scolaire (durée moyenne de scolarisation). De 5,6 années en 2004-05, l'espérance de vie scolaire est passée à 7,2 années en 2007-08, Cette valeur est identique à la moyenne des pays comparables, supérieure à celles du Sénégal (6,7) et du Mali (6,1), alors qu'en 2000, la Mauritanie faisait partie des pays africains dans lesquels l'espérance de vie scolaire était la plus faible.

Quelques constantes positives de la gestion du système scolaire mauritanien, sur une longue période : absence de dérive de coûts, école principalement publique, une efficience en coût convenable

La République de Mauritanie s'est trouvée au rendez vous avec les populations en termes d'accès à l'école primaire. La réalité des écoles communautaires et des maîtres rémunérés par les familles est inconnue en Mauritanie. Le secteur éducatif privé s'est développé récemment et accueille maintenant 11 % des effectifs, ce qui correspond à une proportion acceptable, voire souhaitable, ne témoignant pas en tout cas d'une défaillance de l'offre publique.

Ceci a été rendu possible par la maîtrise des coûts de l'éducation, qu'il s'agisse des coûts récurrents ou des coûts d'investissement. Le coût unitaire moyen d'une année de scolarité à l'école fondamentale s'établit, en Mauritanie, à 13,7 % de PIB/habitant, la moyenne des pays comparables étant de 14,8. Les salaires des enseignants représentent la principale composante des coûts récurrents. Le niveau annuel de ces salaires, pour le cycle fondamental, est de 3,6 points de PIB par tête, qu'il est prévu de porter à 3,7. C'est une valeur très modérée, proche de la valeur cible du cadre indicatif de Fast Track (3,5), et qui a permis à la Mauritanie, à la différence de nombreux pays comparables, de rester à l'abri de la nécessité de créer à la périphérie des statuts de nouvelles catégories d'enseignants contractuels ou volontaires.

Les coûts des investissements ont également connu une modération remarquable. Pendant la période d'exécution du PNDSE 1 (2001-2010), le coût moyen de construction d'une salle de classe du primaire s'est établi à 8 000 USD (valeur inférieure à celle du cadre indicatif de Fast Track, 10 000 USD). Ce coût a été obtenu par le développement d'un procédé de maîtrise d'ouvrage communautaire, mis en place très tôt dans le pays.

Il faut cependant mentionner à ce propos que la qualité des constructions ainsi érigées laisse à désirer, et que des bâtiments scolaires construits dans la décennie 2000 présentent aujourd'hui des besoins importants (et précoces) de réhabilitation. Cela implique que pour la nouvelle phase du programme ces coûts seront revus à la hausse ; cela signifie également que cette valeur du cadre indicatif de FastTrack (qui, du reste, n'est tenue par aucun pays africain) mériterait, à l'expérience, d'être réévaluée.

La maîtrise des coûts, conjuguée aux progrès importants constatés dans l'accès, conduit à une efficience acceptable du système éducatif mauritanien. Le coefficient d'efficience, calculé en rapportant l'espérance de vie scolaire à la part du PIB consacrée à l'éducation, s'établit aujourd'hui à 2,0 en Mauritanie en 2008, contre 1,9 en moyenne africaine (et contre 1,8 en Mauritanie en 2004).

1.3. Acquis du PNDSE

Les principaux acquis de dix années d'exécution du PNDSE ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans un rapport d'évaluation en 2010. [1]

Capacités en analyse, documentation, planification quantitative et financière.

La période d'exécution du précédent plan décennal a été l'occasion, pour les autorités sectorielles mauritaniennes, de procéder à des actions de construction de capacités internes. Le terrain privilégié de ces activités a été celui de la planification et de la connaissance du système et de ses difficultés. De nombreuses études ont été diligentées, en particulier sur la qualité et sur la gestion du système [2]. Aujourd'hui, on ne peut pas être

[1] *Evaluation rétrospective du programme national de développement du secteur éducatif (PNDSE) en Mauritanie, 2001-2010, Louise Lahaye et François Robert*, octobre 2010, 87 pages.

[2] On peut citer, sans être exhaustif : *Dix ans d'évaluation de la qualité en Mauritanie, que savons-nous* ? DPEF, mars 2008. Cette étude reprend et synthétise une dizaine de travaux antérieurs ; *La restructuration des ENI en Mauritanie*, 2005-2010, Claire Dauvilliers, 2010 ; *Rapport d'audit des ENIs*, Tecsult International, 2005 ; Compte-rendu de l'atelier AGEPA Dakar 2006, *Gestion du système éducatif en Mauritanie, diagnostic et stratégie ; Etude de cas sur l'articulation entre le second cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur*, Oumar Soumaré et Djibi Thiam, ADEA 2008 ; *Enquête de référence sur l'analphabétisme en Mauritanie ERAM 2008*, 2009 ; *Etude relative à l'élaboration d'instruments de planification, de pilotage et de gestion de l'enseignement supérieur en Mauritanie* ("rapport Gioan"), DPEF, décembre 2009 ; *Mission d'assistance technique pour la mise en œuvre de la carte scolaire de la Mauritanie,* rapport de synthèse, groupe ST2I, août 2006 ; *Le PNDSE a sept ans, que nous a-t-il appris ?* DPEF, 2008.

démenti si l'on affirme que le secteur éducatif mauritanien est, sans doute, le mieux documenté de toute l'Afrique de l'Ouest. De façon courageuse, ce souci de connaissance précise des difficultés du système est allé jusqu'à la réalisation d'une évaluation exhaustive du niveau de connaissance académique de l'ensemble des instituteurs mauritaniens [3]

En termes de capacités de planification, on notera que le secteur s'est doté des compétences nécessaires pour être indépendant en la matière. La réalisation d'un modèle de simulation pour préparer les cadrages nécessaires à la nouvelle phase stratégique, la détermination des équilibres, l'élaboration du programme décennal et du plan d'actions triennal, ont ainsi été le fait des administrations sectorielles agissant de façon autonome.

Ces équipes de planification ont également mis au point un certain nombre d'applications informatiques destinées à servir d'outils de gestion, par exemple en matière de micro-planification et de gestion des ressources au niveau local.

Capacités de mise en œuvre d'un programme à long terme, en dépit des incertitudes politiques

La décennie 2000 a connu beaucoup d'instabilité politique et institutionnelle en Mauritanie, sans que cela n'ait affecté en profondeur l'exécution des activités programmées dans le PNDSE et financées aussi bien par des ressources nationales que par des appuis extérieurs. En particulier les investissements nécessaires pour l'augmentation massive des capacités d'accueil ont pu être réalisés à un rythme que le pays n'avait jamais connu jusque là. Les revues sectorielles ont pu être tenues avec régularité, et convenablement documentées. Les instruments financiers ont pu être mobilisés et articulés entre eux sans périodes de rupture et sans déconnexion manifeste entre les besoins, les ressources et le rythme des dépenses.

La Direction des projets éducation – formation, rattachée le plus souvent au Ministère des Affaires Economiques et du Développement pendant cette décennie, a joué le rôle de pôle de stabilité pendant les périodes d'incertitude, et a permis cette exécution continue du programme.

Mise en place de procédés d'exécution fiables pour les principales dépenses du programme

Le principal défi du PNDSE 1 relevait de l'accès. Une priorité importante pour le système éducatif était de massifier ses capacités d'accueil au cycle fondamental. Les procédés d'exécution employés jusque là (délégation de la maîtrise d'ouvrage à une agence d'exécution, l'AMEXTIPE) montraient leurs limites, en délais comme en coûts. La mise en place d'un procédé de délégation de la maîtrise d'ouvrage des constructions des salles de classe du fondamental aux communautés, associée à un suivi technique rapproché de la part

[3] *Recensement et test national enseignants,* juillet 2007

des ingénieurs et techniciens de la DPEF, a permis d'atteindre le rythme de construction souhaité et d'ériger des bâtiments scolaires dans les nombreuses zones rurales et excentrées du pays. Pendant la période d'exécution du PNDSE 1, 3 600 salles de classe du primaire ont ainsi pu être construites (445 la dernière année). Les coûts de ces constructions ont été maîtrisés et maintenus à un niveau bas[4]. La même période a connu la construction de 450 salles de classes pour le premier cycle de l'enseignement secondaire (collèges).

1.4. Défis

L'exercice d'évaluation du PNNDSE 2002-2009 réalisé lors de la revue annuelle conjointe du PNDSE et l'évaluation rétrospective menées en 2010 avaient relevé les principaux défis adressés au système éducatif mauritanien et au PNDSE, ils avaient également suggéré, pour la nouvelle phase, un certain nombre de pistes possibles, dont certaines en évolution par rapport aux options marquées en 2000.

Défis pour le système scolaire

Rétention et achèvement

Des progrès en matière de rétention et d'achèvement au cycle primaire ont été enregistrés récemment, avec un certain retard, souvent déploré, par rapport aux progrès accomplis en termes d'accès. Ce signe est encourageant, mais il reste que la bataille de l'achèvement n'est pas encore gagnée, loin s'en faut, et que le système éducatif reste, sur cette question, marqué par des disparités géographiques et sociales redoutables. Ainsi, selon les données de l'annuaire statistique 2010, le taux de rétention n'est que de 32,5 % dans le Hodh el Gharbi, 42 % dans le Gorgol et dans le Brakna.[5] Le RESEN a montré la forte influence du niveau de richesse de la famille et du lieu de résidence (rural/urbain) sur la probabilité de ne pas être scolarisé jusqu'au terme du cycle primaire.

Il est clair que la rétention reste un défi important pour le système éducatif mauritanien. L'évaluation rétrospective menée en 2010 avait montré que ce défi ne peut pas se résumer à la question (du reste non résolue) de la forte proportion d'écoles à cycle incomplet, et que des mesures ciblées doivent être envisagées.

Qualité

Tous les indicateurs de qualité sont alarmants en Mauritanie, dans tous les cycles d'enseignement. La réforme linguistique est une partie de ce problème, mais l'on sait aussi

[4] Sans doute trop bas d'ailleurs eu égard aux exigences de qualité des travaux.

[5] Il faut être prudent dans la lecture de ces données, dans la mesure où le calcul d'un taux de rétention suppose de comparer des données d'une année N avec celles de l'année N-6 sans connaître le poids des migrations interrégionales dans la période.

depuis longtemps qu'elle n'en est qu'une partie.[6] Les réponses données par le PNDSE 1 portaient principalement (i) sur une rénovation du dispositif de formation initiale des maîtres (ENI) ; (ii) sur le renforcement de la formation continue, linguistique et pédagogique et (iii) sur le renforcement des corps d'inspection. Les résultats restent décevants, et d'autres pistes sont à explorer, en lien avec le pilotage et la gestion du système (temps scolaire, amélioration de l'adéquation entre l'affectation des enseignants et leurs compétences linguistiques, certification des enseignants, par exemple).

Régulations

Le PNDSE 1 était marqué par une forme d'inquiétude relative à la progression des flux et à la gestion des régulations entre cycles. Les planificateurs craignaient que les progrès de l'accès et de la rétention au cycle primaire n'entraînent une explosion non contrôlée des effectifs dans la partie haute du système, et le programme avait prévu la mise en place d'un pilotage des régulations entre les cycles.

Rien de tout cela ne s'est produit, ni l'arrivée de cohortes massives dans le second cycle secondaire et à l'université, ni la mise en place d'un pilotage de l'orientation et des transitions entre cycles.

Il n'en reste pas moins que la question va finir par se poser. L'absence actuelle de régulation entre les deux cycles du secondaire est porteuse de dangers. On peut craindre que, si cette question n'est pas résolue, les régulations spontanées des flux ne fassent leur travail au lycée : pléthores d'effectifs, baisse du taux d'encadrement et de la dépense pédagogique unitaire, découragement et régulation des flux par l'échec et l'abandon. Le fait que cela ne se soit pas encore produit ne signifie pas que cela ne se produira pas, et la question de la différenciation entre le premier cycle du secondaire, pâtie intégrante de l'éducation de base que chacun souhaite pouvoir offrir au plus grand nombre possible de jeunes mauritaniens, et le second cycle du secondaire, nécessairement sélectif et régulé, reste posée au secteur éducatif national.

Pilotage et gestion

Les faiblesses du pilotage et de la gestion du système éducatif ont été relevées à de nombreuses reprises. Il y a peu de rétroactions face aux signaux alarmants sur la qualité, comme des résultats très faibles aux examens par exemple, ou des résultats nuls présentés par certains établissements. La gestion des ressources humaines connaît bien des

[6] L'étude *Dix ans d'évaluation de la qualité de l'éducation en Mauritanie : que savons-nous ?* (DPEF, 2008) établit sur ce point que « *une petite part seulement de la non-qualité est imputable à des questions linguistiques* », à la lumière des conclusions d'un grand nombre d'études et d'évaluations menées selon différentes méthodes.

déficiences, qu'il s'agisse de l'affectation des enseignants, jamais stabilisée au cours de l'année scolaire et peu conforme aux effectifs d'élèves inscrits dans les écoles, ou de l'utilisation rationnelle de leurs compétences linguistiques. Tous ces éléments entretiennent une relation évidente avec le déficit de qualité évoqué plus haut.

Pour partie, ces faiblesses de pilotage et de gestion tiennent au peu d'attention qui a été accordée, pendant longtemps, au *middle-management* et aux procédures récurrentes et routinières de la gestion quotidienne, qui sont peu formalisées, peu sécurisées et mal respectées. Pour une autre partie, ces faiblesses sont le fait de la difficulté qu'éprouve le système à imputer les mauvais résultats à une fonction particulière de la gestion, et à rétroagir en conséquence.

La poursuite de l'amélioration de la rétention dans les différents cycles dépendra des capacités du système à faire des progrès sur la gestion de ses ressources, en particulier les ressources humaines.

Défis pour le PNDSE

Le PNDSE, construit comme un programme de développement, est à la fois un programme de politique éducative (mise en œuvre de la réforme, ajustements pédagogiques et mutations structurelles) et un programme d'investissement. La première phase décennale s'est trouvée confrontée à la question de l'accès et de la croissance des capacités du système. La gestion des investissements a donc constitué son pôle d'attraction dominant.

Cette période arrive à son terme. Dans le PNDSE 2, les dépenses de qualité prennent le pas sur les dépenses d'accès. Les enjeux prioritaires s'orientent vers le domaine de l'amélioration de la gestion, qui a été le point le plus faible des acquis du PNDSE 1. La DPEF, bien que rattachée maintenant aux ministères sectoriels, n'exerce pas sur la gestion du système éducatif l'influence qu'elle exerçait sur la mise en œuvre de ses investissements. Par conséquent, le principal défi du PNDSE 2 est d'opérer cette transformation de son rôle programme d'investissement vers un rôle plus complexe de programme de politique sectorielle engageant tous les acteurs opérationnels du système.

2.0. PNDSE II et plan d'action

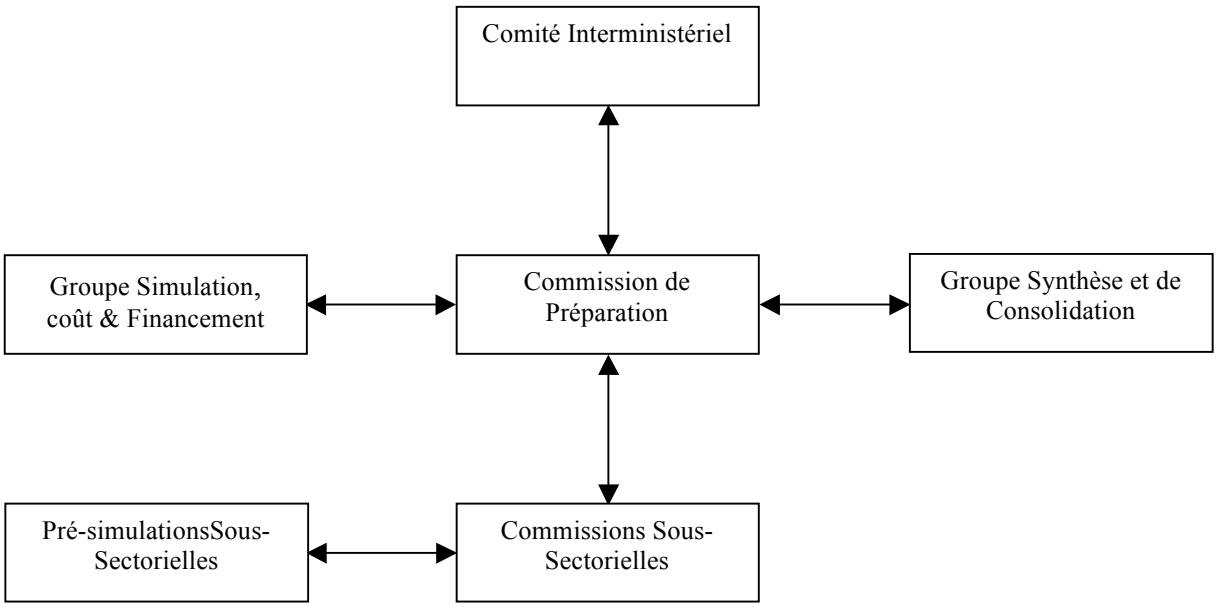
2.1. Processus élaboration et de consultation

Processus d'élaboration

L'élaboration du PNDSE est le résultat d'un processus d'élaboration qui repose sur plusieurs opérations qui se sont échelonnées entre novembre 2009 et août 2011et dont les jalons les

plus importants ont été : i) la tenue de la revue annuelle conjointe du PNDSE en novembre 2009 qui a lancé le processus d'élaboration du PNDSE II ; ii) la formation en janvier 2010, des comités sous-sectoriels, sectoriels et ministériel chargés de préparer le PNDSE II et le Plan d'action triennal (2012-2014)[7] ; iii) la préparation du Rapport sur l'État du système éducatif (RESEN) et du modèle de simulation des coûts entre janvier et avril 2010; iv) l'évaluation externe du PNDSE en septembre 2010 ; v) l'élaboration de la lettre de politique du secteur éducatif pour la décennie 2011-2020, les travaux de programmation et de rédaction du Programme et du Plan à proprement parler et les consultations avec les partenaires.

Schéma du dispositif de préparation du PNDSE II[8]



Le processus d'élaboration, qui s'est échelonné sur une période assez longue, a été fait selon les règles de l'art :

- l'information rétrospective sur les résultats du PNDSE a été produite[9] ;
- le portrait du secteur a été dressé[10] ;
- le modèle de simulation des coûts et du financement a été préparé;

[7] Voir les *Termes de référence des commissions sectorielles et sous-sectorielles de préparation du PNDSE II.*

[8] Compte rendu de la réunion de la commission de préparation du PNDSE II et compte-rendu de la Mission conjointe des PTFs, Version Finale, 4 février 2010.

[9] PNDSE, *Revue annuelle conjointe*, du 8 au 18 novembre 2009, Rapport de synthèse générale, 166 p (*Section Bilan d'exécution 2002-2009*).

[10] Rapport d'État sur le système éducatif national (RESEN) mars 2010.

- les comités d'élaboration du Programme impliquant l'ensemble des services techniques, ont formulé des scénarios qui ont été arbitrés en tenant compte des objectifs à atteindre et des contraintes de financement ;

- des consultations élargies ont été organisées

Toutes ces étapes ont été l'occasion de discussions et d'échanges tant au sein des départements ministériels impliqués qu'avec les PTF.

Processus de consultation

Le processus de consultation a été effectué de la façon suivante:

- Lors de la revue annuelle du PNDSE, qui a essentiellement porté sur le bilan d'exécution du PNDSE 2002-2009 et sur une réflexion stratégique sur les orientations à donner au PNDSE II. Cette revue regroupait 110 participants issus de toutes les parties prenantes du secteur[11]. Des orientations pour le PNDSE II ont été données pour tous les ordres d'enseignement y compris la gouvernance et le pilotage du secteur.

- Les consultations auprès des partenaires techniques et financiers, de façon ad hoc tout au long du processus et de façon formelle au terme du processus, alors que les PTF ont également fait part de leurs commentaires de façon concertée sur au moins deux versions du document[12].

- Lors des travaux des comités sous-sectoriels, qui tout en ayant tout en ayant adopté des modes de fonctionnement spécifiques, ont également invité des intervenants internes et externes à participer à leurs travaux ou les ont consultés de façon ad hoc.

- Le Ministère des finances est partie prenante du comité de préparation du PNDSE et du comité interministériel. Il a été impliqué à toutes les phases préparatoires du programme.

[11] PNDSE, *Revue annuelle conjointe*, du 8 au 18 novembre 2009, Rapport de synthèse générale, 166 p. (Voir notamment la section sur *Le système éducatif national - de la première phase du PNNDSE : synthèse des travaux des ateliers stratégiques*).

[12] Voir entre autre : *Commentaires conjoints des partenaires techniques et financiers engagés en matière d'appui au secteur éducatif mauritanien* - Préparation de la seconde phase du Programme National de Développement du Secteur Éducatif (PNDSE II), Février 2011.

Le Ministère de l'Éducation avait prévu convoquer des États généraux sur l'Éducation dans le cadre du processus de consultation sur le PNDSE II. Cet exercice n'a toutefois pas été tenu pour diverses raisons dont, entre autres, la réorganisation institutionnelle des ministères en charge de l'Éducation qui est intervenue au cours de la dernière année. Cependant, il apparaît que les comités sous-sectoriels se sont largement inspirés des propositions issues des travaux des ateliers stratégiques tenus lors de la session d'évaluation du PNDSE de novembre 2009 et que les comités sectoriels ont travaillé avec les partenaires du secteur.

La lenteur du processus d'élaboration du PNDSE a fait l'objet de discussions entre le ministère et les PTF. Il faut cependant souligner que l'ensemble des travaux préparatoires, incluant l'élaboration du RESEN et du modèle de simulation des coûts et financement, a été réalisé à l'interne, par les services techniques du Ministère, démontrant par la même occasion, la maîtrise des mécanismes de planification par ces services.

En conclusion, il apparaît que le processus d'élaboration du PNDSE a mobilisé un nombre important d'acteurs dans tous les ordres d'enseignement. Il sera nécessaire de procéder, au moment du lancement, à une discussion élargie du PNDSE, que ce soit sous forme d'États généraux ou d'ateliers de discussion sectoriels de façon à en assurer la diffusion et à recueillir des suggestions quant à l'opérationnalisation des orientations et des stratégies du Programme.

2.2. Organisation du document

Le PNDSE II et le Plan d'action triennal sont présentés dans un seul document qui comprend :

- un diagnostic du système éducatif ;

- les éléments de la politique sectorielle et du programme de développement, comprenant les orientations et les stratégies de développement, le cadrage macro-financier du programme, le cadre des résultats, la description des composantes ainsi que des mécanismes de suivi-évaluation du programme ;

- le Plan d'action 2012-2014.

2.3. Politique éducative et orientations

La politique éducative 2012-2020, s'inscrit dans la continuité de la politique de la décennie précédente.

A cet égard, la lettre de politique éducative pour la décennie 2011-2020 est claire dans ses intentions de corriger les insuffisances constatées au terme de la première phase, d'atteindre l'objectif du millénaire d'achèvement universel du cycle primaire et de réguler et d'améliorer la pertinence et la qualité des niveaux post-secondaire.

> «Elle (la politique) identifie une vision de moyen terme (horizon 2020) qui soit une réponse efficace, d'une part, aux difficultés identifiées dans le diagnostic, et, d'autre part, au double enjeu : i) de réalisation de l'objectif du millénaire d'achèvement universel d'un cycle primaire de qualité et ii) de la nécessaire régulation et amélioration de la pertinence et de la qualité des niveaux post-primaires pour qu'il corresponde le mieux possible aux besoins du développement économique et social du pays«.[13]

Le tableau ci-dessus présente les intentions politiques et les orientations du PNDSE II en comparaison avec celles PNDSE I. Elles permettent entre autre de constater les évolutions entre les deux programmes.

Les intentions politiques du PNDSE

PNDSE (2002-2010)	PNDSE II (2012-2020)
- Unifier le système éducatif par la mise en place d'une filière unique bilingue (implantation de la réforme) - Renforcer l'enseignement du 1er cycle du secondaire - Renforcer l'enseignement des langues étrangères	- Réaliser l'objectif du millénaire d'achèvement universel d'un cycle primaire de qualité - Poursuivre la mise en place de la réforme en trouvant des réponses efficaces aux difficultés rencontrées - Réguler et améliorer la pertinence et la qualité des niveaux post-primaires pour qu'ils correspondent le mieux possible aux besoins du développement économique et social du pays. - Veiller à la soutenabilité des orientations prises

Sources : Lettre de politique du secteur éducatif 2001-2010 et Lettre de politique du secteur éducatif 2012-2020.

Les principales orientations énoncées dans la lettre de politique éducative 2012-2020 montrent l'évolution de la politique vers des objectifs d'amélioration de la qualité et de la gestion. On y constate notamment que les orientations y sont définies de façon plus précises, notamment en ce qui concerne la qualité et que les objectifs en matière d'amélioration de la gestion sont davantage centrés sur le fonctionnement, la mise en place des normes, d'outils et de mécanismes de gestion. On y pointe de façon spécifique certains maux du système: l'affectation des enseignants, la gestion des flux, la pertinence des formations, les problèmes liés à la formation initiale et continue des enseignants, les

[13] République islamique de Mauritanie, Lettre de politique du secteur éducatif 2012-2020.

capacités linguistiques des enseignants, le renforcement du rôle de l'école, la distribution des manuels scolaires, notamment.

Tous ces aspects sont en lien étroit avec les différents diagnostics posés sur les résultats du PNDSE I. En ce sens, les intentions politiques et les orientations du PNDSE II, décrites ci-après, constituent une réponse aux principaux problèmes constatés du système.

Les principales orientations de la politique éducative

<table>
<tr><th colspan="2">Qualité</th></tr>
<tr><th>PNDSE I</th><th>PNDSE II</th></tr>
<tr><td>- Le renforcement de la qualité de l'enseignement qui reposera en grande partie sur la rénovation des programmes, des outils pédagogiques, de la professionnalisation et de la structuration des formations initiale et continue, ainsi que sur l'amélioration de l'encadrement administratif et pédagogique ;
- Le renforcement de la scolarisation des filles;</td><td>- Améliorer la qualité des apprentissages et la pertinence de l'éducation à tous les niveaux par :
- Le renforcement de la formation initiale
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de formation continue des enseignants et des inspecteurs
- L'exécution d'un programme intense de reconversion linguistique
- Le renforcement du rôle de l'école et la mise en place d'un dispositif d'encadrement de proximité, sous forme de cellules d'inspection et de formation, au niveau de toutes les communes
- L'amélioration de la qualité et de la distribution des outils et supports pédagogiques (manuels, guides, etc.) ;
- La mise à niveau des écoles et l'amélioration de leur cadre de vie, par la mise en œuvre d'un vaste programme de réhabilitation, la protection contre les catastrophes et les aléas climatiques, la systématisation de l'accès à l'eau potable et à des latrines décentes et la promotion de la santé scolaire ;
- La mise en place d'un système efficace de contrôle et de suivi garantissant le respect du temps scolaire et l'assiduité des élèves et des enseignants.</td></tr>
<tr><th colspan="2">Accès</th></tr>
<tr><td>- L'amélioration de l'offre éducative qui impliquera entre autres, la mise en place d'une carte scolaire
- La résorption des disparités régionales sous-tendue par une politique volontariste d'allocation des ressources</td><td>- La réalisation à l'horizon 2020 un achèvement universel de qualité au fondamental, en favorisant l'accès des derniers groupes non-scolarisés et en assurant une rétention complète des enfants qui y accèdent</td></tr>
<tr><th colspan="2">Pilotage et gestion</th></tr>
<tr><td>- La consolidation du pilotage du système (développement des capacités de prévision, structuration de l'administration centrale, évaluation permanente du système et programmation des recrutements)</td><td>- L'amélioration du pilotage par la mise en place des normes, des outils techniques et des mécanismes institutionnels pour rationnaliser la gestion du système et suivre la transformation des moyens alloués au secteur en apprentissages chez les élèves.</td></tr>
</table>

- L'accroissement du rôle du secteur privé dans l'offre éducative qui sera recherché par la mise en place d'une politique de promotion adéquate. - L'amélioration de la gestion des ressources humaines par la mise en place d'un suivi de carrière en lien avec l'appréciation du mérite et des performances et la rationalisation des affectations	- La maîtrise du fonctionnement du système éducatif sur les plans quantitatif (accès et gestion des flux) et qualitatif (qualité des apprentissages et pertinence des formations aux différents niveaux du système) - L'élaboration et la mise en œuvre une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines et matérielles permettant une répartition équitable de l'offre éducative (notamment la réduction des aléas dans l'affectation des enseignants aux établissements) et une transformation plus efficace des intrants en résultats. - Le renforcement de la motivation des enseignants corrélativement à leur performance dans l'action éducative, à travers l'augmentation des primes d'incitation liées au rendement (primes de craie, de zones difficiles et de bilinguisme) ; - Le renforcement du pilotage du secteur, à travers la poursuite du processus de décentralisation, l'implication de tous les acteurs du système et le développement des outils de gestion et de pilotage.

Source : Lettre de politique du secteur éducatif 2001-2010 et Lettre de politique du secteur éducatif 2012-2020.

2.4. Le cadre des résultats

Le tableau ci-dessous présente certains des résultats attendus du PNDSE II.

Indicateurs et cibles du PNDSE II

Composantes	Indicateurs et cibles		
	2010	**2015**	**2020**
Fondamental			
Taux de réussite au CEP	20%	45%	70%
Taux de redoublement	4%	3%	2,5%
Taux de rétention	72%	78%	100%
Temps scolaire	890 h/an		900 h/an
Taux d'acquisition des programmes		60%	80%
Ratio manuels/élèves	3,7	6 (2016)	
Ratio élèves/maître	42	40	38
Enseignants perfectionnés (%)	5% par année (pédagogie, évaluation, etc) 25% du total des enseignants (reconversion linguistique)		
TBS	107,1 %	100 %	100%
Taux d'achèvement	68 %	78%	100%
Indice de parité f/g	106,6 (2008)	Nd	100
Création de salles de classe (nombre)		760 (cumul)	3400 (cumul)
Recrutement d'instituteurs (nombre)		1277	5642
Enfants non scolarisés accueillis (nombre)		65 000 (2016)	
% d'école avec cantine scolaire	33	39	45

Sources : *Programme national de développement du secteur éducatif (PNDSE II) et Plan d'action triennal (2012-2014), document provisoire*, mai 2011, section B4 – Cadre logique du PNDSE.

Secondaire			
Taux de réussite au BAC	23%	32%	55%
Ratio élèves/enseignants (1er cycle)	27	31	32
Enseignants perfectionnés (%)	10% par année (APC, didactique, pédagogie, évaluation) 17% du total des enseignants (reconversion linguistique)		
Nombre de manuels/élève			9
Laboratoires (satisfaction des besoins)			100%
Salles d'informatique (satisfaction besoins)			100%
Taux de transition fondamental-1er cycle	46	50	55
Taux de transition 1er cycle-2e cycle	68	57	50
TBS 1er cycle	27	34	39
TBS 2e cycle	16	15	15
Création salles de cours 1er cycle (nombre)		350	820
Recrutement professeurs 1er cycle(nombre)		900	2025
Enseignement supérieur			
Redoublement		33	10
Taille des groupes élèves/groupe	30 dans les filières professionnelles 100 dans les filières scientifiques		
Nombre d'étudiants	16 316	21 600	
Nombre de boursiers à l'étranger	2600		800
Nombre d'étudiants dans le privé	700	1300	3400
% d'étudiants dans les filières professionnelles	8	10	15
% d'étudiants dans les filières scientifiques	12	20	30
Formation technique et professionnelle			
Nombre de jeunes dans formations de masse	3 800 (2012)	11 500	30 000
Nombre de jeunes dans formations classiques	6 000	8 000	10 000
Part du privé	20	23	25
Préscolaire			
Taux de couverture	7 (2009)	12	16
Alphabétisation			
Taux d'analphabétisme des adultes (+15 ans)	38 (2009)	27	20
% de néo-alphabète en formation qualifiante			50
Proportion en formation selon l'approche multi-média	1,6	11,7	20

Sources : *Programme national de développement du secteur éducatif (PNDSE II) et Plan d'action triennal (2012-2014), document provisoire*, mai 2011, section B4 – Cadre logique du PNDSE.

2.5. Enseignement fondamental : stratégies du PNDSE II et Plan d'action 2012-2014

Composante 1 : Amélioration de la qualité

La formation initiale

La formation initiale des enseignants était déficiente au cours de la première phase. Une étude réalisée en 2008 montre que 25% des enseignants auraient un niveau de maîtrise des

langues ou des mathématiques insuffisant pour enseigner aux 6 niveaux de l'école fondamentale. Des mesures transitoires, dont l'allongement de la durée de la formation dans les ENI, ont été prises pour la rentrée scolaire 2012 pour s'assurer du rehaussement du niveau des finissants dans les ENI (notamment en ce qui concerne la maîtrise des deux langues d'enseignement). La stratégie du PNDSE II prévoit un recentrage des programmes de formation qui tienne compte du niveau des étudiants à l'entrée, une meilleure qualification des formateurs, l'amélioration de l'encadrement dans les écoles d'application et une plus grande complémentarité avec la formation continue dans le cadre d'une politique intégrée de la formation initiale et continue.

Les actions prévues pour améliorer le niveau de la formation initiale sont appropriées. Pour donner les résultats escomptés, il sera cependant nécessaire d'appliquer un certain nombre de mesures administratives, depuis longtemps identifiées, et visant, notamment, à s'assurer que les étudiants admis à l'ENI disposent d'un niveau à l'entrée suffisant et que les enseignants disposent d'un niveau de connaissances et de compétence adéquat. Celles-ci sont décrites dans les stratégies de la composante 1 du programme, il sera important qu'elles soient mises en œuvre.

La mise en place d'un dispositif de certification des enseignants, essentiel au rehaussement de la qualité de l'enseignement, ne semble pas être au programme de la première phase. Ce dispositif est cependant essentiel pour empêcher que des enseignants insuffisamment compétents continuent d'être injectés dans le système. Il sera nécessaire de porter une attention particulière à ces points lors de la mise en œuvre de la première phase.

La formation continue et l'encadrement de proximité

Plusieurs actions de formation continue de masse des enseignants et des inspecteurs pédagogiques ont été réalisées dans le PNDSE I[14]. Celles-ci étaient justifiées par l'implantation de la réforme linguistique et de la réforme des programmes selon l'APC. Les différentes évaluations constatent cependant le peu d'impact de ces formations sur les pratiques pédagogiques. Les critiques sur la formation continue assurée dans le cadre du PNDSE I renvoient essentiellement à la gestion des interventions et au choix de l'approche de formation retenue.

La stratégie retenue dans le PNDSE II prévoit modifier l'approche de formation continue en ciblant davantage l'encadrement de proximité centré sur l'école et le recrutement de nouveaux inspecteurs et poursuivre le recyclage linguistique sur la base d'une nouvelle approche favorisant la formation-action à raison d'un objectif de formation de 5% des

[14] Au cours de la 1ère phase, 28 400 enseignants, inspecteurs et formateurs ont été formés aux nouveaux programmes ; 12 500 ont suivi une formation ou un recyclage linguistique, 6 800 ont été formé aux pratiques pédagogiques novatrices, 7 000 à la gestion des bibliothèques.

enseignants par an. Il s'agit d'une façon nouvelle de concevoir la formation continue qui touchera un peu plus de 1100 enseignants par année tout type de formation confondu.

Le succès de cette approche est directement lié à la capacité du ministère à mettre en place son dispositif d'encadrement de proximité au niveau communal et à développer son système de suivi pédagogique au niveau de l'école. Ceux-ci sont très peu définis dans le PNDSE II. À part la conception des dispositifs d'encadrement et de suivi pédagogique, il n'y a pas de mesures spécifiques qui sont prévues au cours de la phase 2012-2014 pour accompagner sa mise en place. Ici encore, il importera d'assurer un suivi attentif de la mise en place de ces dispositifs.

Les programmes d'étude et les manuels scolaires

Les programmes d'étude ont été révisés dans le cadre du PNDSE I. Pour le PNDSE II, il est prévu revoir certains contenus ainsi que les modes d'évaluation des apprentissages. Les niveaux d'efforts prévus dans le plan d'action 2012-2014 étant relativement faibles 5 hommes/mois pour la révision des contenus et 2 hommes/mois pour la révision des modes d'évaluation, cela donne à penser que cette révision sera mineure. Le plan d'action prévoit également la production et la distribution d'un peu moins de 2,5 millions de manuels scolaires au cours de la période 2012-2014.

La problématique non résolue est celle d'assurer la distribution de ces manuels. Une consultation est prévue pour déterminer une politique de distribution des manuels scolaires. Cet aspect requerra un suivi tout au cours de la mise en œuvre du plan d'action 2012-2014.

L'évaluation des apprentissages

La Mauritanie a développé au cours du PNDSE I une expertise bien établie sur l'évaluation standardisée des acquis des élèves. L'évaluation des apprentissages dans la classe pose cependant encore problème. Une révision des modes d'évaluation est prévue ainsi que la formation des enseignants. Tout comme pour les autres actions de formation continue, il importera de veiller à la mise en place des dispositifs facilitant le réinvestissement des acquis.

L'amélioration du temps scolaire

Le PNDSE II annonce des mesures pour assurer l'amélioration des temps de présence des enseignants et des élèves en classe. Celles-ci ne sont toutefois pas détaillées. Le Plan d'action 2012-2014 prévoit l'élaboration de la stratégie et un accompagnement léger pour sa mise en œuvre.

Composante 2 : Accès

L'ambition du PNDSE II est de parvenir à l'achèvement universel du cycle fondamental à travers le ciblage des dernières poches de résistance à la scolarisation et l'amélioration de la rétention en travaillant tout autant sur l'offre que sur la demande. Quatre axes d'actions sont envisagés :

Le renforcement et la restructuration de l'offre

Le PNDSE I avait mis un accent fort sur l'accroissement de l'offre par la construction d'écoles tout en accordant une attention particulière à la maîtrise du nombre d'écoles incomplètes qui ont, pour des raisons socio-démographiques et géographiques tendance à s'implanter en Mauritanie. Les efforts de contention de ce type d'écoles ont donné des résultats mitigés notamment en raison des pressions sociales importantes des populations et de la résistance au multigrade. La réussite de cet objectif est conditionnée à la capacité à faire appliquer la carte scolaire, par ailleurs bien établie au cours du PNDSE I, et à la capacité à améliorer la qualité de l'éducation.

Dans le cadre du PNDSE II, il est prévu principalement : (i) de poursuivre les efforts en vue de diminuer le nombre d'école incomplètes par l'encouragement des regroupements d'école, par l'utilisation des classes multigrades et par la construction de nouvelles salles de classe ; (ii) de viser la suppression progressive de la double vacation, (iii) de réhabiliter des salles de classes en mauvais état et de mettre en place un fonds de réhabilitation et d'entretien, (iv) de recruter des enseignants et (v) d'appuyer les initiatives privées qui développent une offre de qualité.

Au cours de la 1ère phase du PNDSE II, il est prévu la construction de 623 salles de classe[15] et la réhabilitation de 1700 écoles. Des outils de gestion de la classe multigrade seront développés et les directeurs d'école formés à raison de 600 directeurs par année.

Dans le cadre du PNDSE I un effort important a été mis sur la maîtrise des coûts de construction par l'adoption d'une stratégie d'implication des communautés. La stratégie a atteint des objectifs (les coûts de construction se situant autour de 8000$ par salles de classe) au détriment, toutefois de la qualité des constructions qui nécessitent des coûts de maintenance considérables. Il s'agit d'une lacune relevée par l'ensemble des acteurs des secteurs qui sera corrigée dans le PNDSE II, mais qui entrainera cependant un accroissement du coût de construction à 13 000 $ par salles de classe environ.

[15] Dont les deux tiers à l'intérieur du pays

L'impulsion de la demande en vue de résorber les disparités

La prise en compte des facteurs de la demande avait été peu considérée dans le PNDSE I, si l'on exclut le programme des cantines scolaires et la distribution gratuite des manuels scolaires. Des actions ciblées vers des clientèles spécifiques peuvent contribuer à faire les gains là où les actions de masse n'y parviennent pas. Le PNDSE II ouvre une brèche dans cette direction. Il est prévu principalement (i) de réaliser une étude sur les facteurs de la demande, (ii) de stimuler la demande par un appui aux familles pauvres et défavorisées par des mesures qui diminuent ou compensent les charges des familles telles que la distribution de fournitures de base, (iii) d'organiser des campagnes de sensibilisation et de mettre en place de programmes ciblés en direction des wilayas, des zones et des groupes défavorisés.

La 1ère phase du PNDSE II sera principalement consacrée à une étude sur les facteurs globaux de la demande et des études spécifiques dans 3 zones portant sur l'analyse des causes et l'identification de mesures correctives pour atténuer les disparités entre genres, régions et milieux socio-économiques et l'organisation de campagnes de sensibilisation.

Il s'agit ici d'une incursion timide dans la mise en place des mesures différenciées visant à favoriser l'accès ou le maintien scolaire des clientèles spécifiques. Le choix de reporter les interventions concrètes à la seconde phase peut s'expliquer compte tenu des autres chantiers en cours.

Le développement d'une offre alternative non formelle en faveur des non-scolarisés

Dans le cadre du PNDSE II, il est prévu de développer, d'expérimenter et de généraliser une stratégie d'éducation primaire non formelle pour les 9-14 ans et visant à leur permettre d'intégrer l'école formelle.

Au cours de la 1ère phase de mise en œuvre du PNDSE II, le cadre institutionnel, la politique et la stratégie seront élaborés et le modèle sera expérimenté dans 120 sites. Des constructions et de l'équipement sont prévus. L'idée d'un vaste programme de récupération des jeunes non scolarisé est nouvelle dans le PNDSE II. Le document ne fournit cependant que très peu d'indications sur le rationnel qui le sous-tend ni sur les orientations qu'il pourra prendre. Il sera important d'être vigilant au cours de la 1ère phase afin de s'assurer que le programme se met en place sur des bases conceptuelles et économiques solides.

Cantines scolaires

Au cours du PNDSE I, les cantines scolaires ont surtout été mise en place au gré des financements internes et externes disponibles sans qu'il n'y ait de véritable politique de l'alimentation scolaire. Le PNDSE II entend combler cette lacune. Au cours de la 1ère phase

du PNDSE II, une politique et un plan d'action relativement à l'alimentation scolaire seront développés, 100 cantines seront construites et équipées et 450 000 rations fournies.

En résumé

Qualité. Pour le niveau primaire, le PNDSE II et son plan d'action 2012-2014 identifient les cibles adéquates pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental en tenant compte des acquis du PNDSE I et des défis qui restent à surmonter. La phase 2012-2014 propose de nombreuses actions visant à mieux cibler les stratégies porteuses pour résoudre les problèmes rencontrés. Le PNDSE II, tout comme le Plan d'action, sont cependant peu explicites sur les moyens concrets qui seront pris pour assurer le suivi des mesures préconisées, une fois celles-ci identifiées. Il sera important d'être vigilant à cet égard.

Offre. Dans le PNDSE II, les stratégies et actions relativement à l'accroissement de l'offre sont adéquates et capitalisent les leçons apprises de la première phase en tentant d'améliorer la qualité des constructions scolaires, de rationaliser la stratégie des cantines scolaires et de rechercher de nouvelles approches visant à réduire les disparités par la prise en compte des facteurs de la demande. Les points de vigilance devraient se porter principalement sur la qualité et l'emplacement des constructions scolaires, notamment pour ce qui est des zones inondables, ainsi que sur le nouveau programme de formation non formelle en faveur des jeunes non scolarisés qui demeure pour l'instant peu défini.

2.6. Enseignement secondaire : stratégies du PNDSE II et plan d'action 2012-2014

Pour le secondaire général, le PNDSE II vise à accroître l'accès au premier cycle du secondaire et à maîtriser l'accès au second cycle, l'objectif étant de faire passer le taux de transition entre le fondamental et le 1er cycle de 46% en 2010 à 55% en 2020, d'amener le taux de transition entre le 1er et le 2e cycle du secondaire à 50% et de diminuer les redoublements.

En matière de qualité, la stratégie repose principalement sur la restructuration de l'ENS, le renforcement de l'encadrement pédagogique de proximité, la mise en œuvre d'un vaste programme de formation continue, le renforcement de l'utilisation des TICE et de l'enseignement scientifique. Pour l'accès, il est prévu, entre autre, la définition et la mise en place de la carte scolaire, le renforcement des capacités d'accueil et la réhabilitation d'établissements, la définition et la mise en place d'un mécanisme de régulation des flux

Les activités prévues pour la première phase du PNDSE II concernent notamment, (i) l'adaptation des curricula de l'ENS, l'extension de sa capacité d'accueil et la construction de laboratoires et la mise à niveau de ses enseignants ; (ii) la révision des programmes et des

manuels, (iii) un important effort de perfectionnement des enseignants [16]; (iv) la fabrication et la distribution de manuels ; (v)l'acquisition de matériel informatique et de laboratoires pour les établissements ; (vi) le développement d'une carte scolaire, la construction et la réhabilitation de salles de classe ; la réalisation d'une étude et la mise en place de mesure pour favoriser la scolarisation des filles. Des investissements importants sont enfin prévus au lycée de Nouakchott pour en faire un lycée d'excellence.

Il s'agit d'un programme ambitieux, notamment pour la composante qualité qui reçoit près de 70% des investissements. La programmation prévoit en effet une révision des programmes et leur mise en application. Il s'agit d'une opération qui traditionnellement a tendance à prendre plus de temps que prévu. Des formations de masse sont également prévues en matière de langue, d'APC, de didactique des disciplines et d'évaluation des apprentissages. Celles-ci requerront un suivi de proximité pour s'assurer que les effets se manifestent au niveau des apprentissages des élèves.

La question de la maîtrise des flux n'a, jusqu'à présent, pas posé de problème en raison, notamment, du faible nombre d'élèves qui sont admis à passer au secondaire. Si les cette situation venait à changer, et c'est à espérer, il sera important que les mesures de gestion des flux soient mises en place[17]. Enfin, un élément mainte fois souligné lors de la mise en œuvre du PNDSE I, soit celui de la définition du collège rural de petite taille, adapté au contexte spécifique de la Mauritanie (dispersion de l'habitat et sous-scolarisation des filles au secondaire) devra faire l'objet d'une attention particulière du fait de son impact non seulement sur l'accès mais aussi sur la qualité. La décision de former des professeurs polyvalents à l'ENS constitue en ce sens une mesure positive.

2.7. Enseignement supérieur : stratégies du PNDSE II et plan d'action 2012-2014

L'enseignement supérieur recevra une part importante des investissements au cours de la première phase du PNDSE II (40%). Ceci est dû aux montants considérables, dont le financement est déjà acquis par ailleurs, destinés à la construction de l'Université de Nouakchott, entreprise au cours du PNDSE I. 87% du budget du programme d'investissements de la 1ère phase y est consacré. L'évaluation du PNDSE I a montré la faiblesse des dépenses pédagogiques dans le supérieur (autour de 4%) qui handicape la qualité de l'enseignement. Pour éviter une trop forte pression sur les coûts, le PNDSE II prévoit de maintenir le niveau d'étudiants à son niveau actuel et d'accroître substantiellement la part du privé (de 1,6% à 14%) tout en réduisant le nombre des étudiants boursiers à l'étranger. Il s'agit de mesures courageuses qui devront, pour se concrétiser, s'appuyer sur une volonté politique ferme.

[16] Près de 4000h/j de formation sont prévus dans le Plan d'action 2012-2014
[17] A l'heure actuelle, le ratio élèves/enseignant au premier cycle est de 27.

2.8. Enseignement technique et professionnel : stratégies du PNDSE et plan d'action 2012-2014

Durant la mise en œuvre du PNDSE I, des efforts importants ont été consacrés à la mise en place des structures de la formation professionnelle, soit l'Institut national de Promotion de la formation technique et professionnelle (INAP-FTP) et le fonds d'appui à la FTP et au développement d'une meilleure connaissance du secteur. Le PNDSE II a pour ambition de renforcer l'articulation de la FTP avec les autres niveaux du système éducatif et d'améliorer l'adéquation avec les besoins de l'économie. Les stratégies retenues portent sur la mise en valeur des approches d'alternance établissements-entreprise, la création de pôles de formation régionaux et la mise en place d'un dispositif d'apprentissage insertion ciblant les jeunes déscolarisés.

Au cours de la 1ère phase de mise en œuvre du PNDSE II, les efforts de structuration de la FTP se poursuivront. Des dispositifs de suivi des diplômés, de reconnaissance des acquis, de modèles d'alternance et d'apprentissage seront développés. La mobilisation de partenariats techniques tant au niveau du CSET (formation des formateurs) que des établissements de formation pour rénover les programmes et promouvoir les liaisons formation-emploi sera recherchée. Le développement et l'expérimentation du dispositif d'apprentissage qualifiant et d'insertion mobilisera une part importante des investissements (42%) de la FTP pour cette phase. Il s'agit d'une option stratégique bien adaptée, les activités informelles représentant plus de 80% des emplois en Mauritanie.

2.9. Préscolaire : stratégies du PNDSE II et Plan d'action 2012-2014

Les éléments de la stratégie relative au préscolaire portent principalement sur l'accès, l'objectif étant de porter le TBS pour la tranche d'âge 4-5 ans à 16% en 2020 (celui-ci était évalué à 5,2% en 2008). Le Programme vise également à faire une plus grande place à l'offre publique et communautaire[18]. Enfin, la poursuite du programme d'éducation parentale est prévue.

Au cours de la 1ère phase de mise en œuvre du PNDSE II, 51 salles de classes seront construites, les initiatives communautaires et privées seront soutenues par de la fourniture de matériel didactique et un appui au salaire des animatrices, l'organisation d'ateliers d'éducation parentale et la formation des inspecteurs du préscolaire. Il convient de noter que le ministère a réduit la durée de la formation préscolaire de 3 ans à 2 ans. Il s'agit d'une mesure institutionnelle importante qui contribuera à contenir les coûts et à faciliter l'atteinte des résultats attendus.

[18] La répartition souhaitée est de 22% des effectifs pour le public, 18% pour le privé et 60% pour le communautaire.

2.10. Alphabétisation : stratégies du PNDSE II et Plan d'action 2012-2014

En matière d'alphabétisation, le PNDSE II se consacrera sur la mise en œuvre des programmes développés au cours du PNDSE I. L'objectif visé est de réduire le taux d'analphabétisme qui est de 38% actuellement à 27% en 2015 et à 18% en 2020.

Au cours de la première phase de mise en œuvre du PNDSE II, les efforts porteront essentiellement sur la promotion de la post-alphabétisation par la mise en place de 75 bibliothèques communautaires, la conception et la diffusion de 30 000 manuels et guides d'alphabétisation conçus en 2011 et la réalisation du programme d'alphabétisation fonctionnelle.

2.11. Amélioration de la gestion et de la gouvernance du secteur: stratégies du PNDSE II et Plan d'action 2012-2014

Etat de la gestion et de la gouvernance du secteur

Les activités réalisées dans le cadre du PNDSE I ont permis de renforcer certains dispositifs de pilotage du secteur par la mise en place de différentes structures de gestion telles que la direction nationale de l'enseignement privé, la cellule nationale d'évaluation, la direction des examens, la direction des ressources humaines, etc. La pérennité de ces structures et les dispositions prises ont cependant été affectées par l'instabilité institutionnelle qui a prévalu tout au long de la période, si bien que certaines d'entre elles se sont vues dépouillées de leurs responsabilités.

La gestion du système éducatif est la grande déception du PNDSE I. La stratégie retenue dans le cadre du PNDSE I s'articulait autour de deux axes : l'initiation du pilotage pédagogique par les résultats et la standardisation des procédures de gestion courante, leur description normalisée et leur appropriation par les agents au moyen de formations.

En matière de gestion par les résultats, le diagnostic est à l'effet que le mode de pilotage utilisé, basé sur le suivi d'indicateurs agrégés, n'était pas suffisamment concret et précis pour dégager les niveaux d'imputabilité et de responsabilités des acteurs par rapport aux résultats à atteindre. L'instauration d'une culture d'évaluation, qui aurait été possible dans la mesure où les données sur les apprentissages étaient correctement renseignées[19], n'a pas su se mettre en place.

Par ailleurs, il n'a pas été possible au cours du PNDSE I de régler durablement la question du manque de transparence et d'efficacité dans l'allocation du personnel notamment en ce qui

[19] Tout au long de la mise en œuvre du PNDSE I, au moins 4 études portant sur les acquisitions des élèves et la couverture des programmes ont été réalisées.

concerne l'affectation des enseignants et l'allocation des compléments salariaux incitatifs (primes).

Enfin, et de façon générale, le système dans son ensemble souffre d'un déficit au niveau du «middle management» probablement dû à une insuffisance de standardisation des procédures de gestion courante ainsi que d'une insuffisance dans la responsabilisation des acteurs à la base: directeurs, enseignants et parents d'élèves.

Malgré toutes ces insuffisances, il faut toutefois rappeler que le système a néanmoins produit des résultats appréciables sur plusieurs aspects dont, notamment, la quasi généralisation de l'accès à l'éducation fondamentale ainsi que la maîtrise des coûts dans le respect de la mise en œuvre du programme et des grands équilibres financiers. Les capacités de planification et de programmation se sont également grandement appréciées au cours de la période. C'est ainsi que le ministère a pu produire le PNDSE II et le Plan d'action, de façon endogène.

Les stratégies du PNDSE II et le Plan d'action 2012-2014

Pour permettre au PNDSE II de rencontrer ses objectifs 2012-2020, la stratégie de gestion retient trois axes d'intervention : (i) le renforcement du pilotage institutionnel ; (ii) l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité de la mise en œuvre des réformes ; (iii) le renforcement des capacités managériales.

D'une façon générale, on constate que les actions identifiées pour assurer la mise en œuvre de la stratégie de gestion du PNDSE II sont prudentes. Plusieurs travaux en amont sont programmés. Ainsi :

- Plusieurs études sont prévues, notamment une étude sur la pertinence de l'organisation du pilotage institutionnel et ses possibilités de restructuration, une étude sur les possibilités de renforcement et d'élargissement de la décentralisation, une étude sur l'évaluation des conditions de mise en œuvre de la réforme de la réforme de 1999, de ses facteurs de réussite et d'échec et sur la formulation de propositions d'amélioration.

- Des travaux visant l'actualisation du cadre juridique d'encadrement du secteur, la préparation et la promulgation d'une loi cadre d'orientation et de programmation pour tout le système ainsi que pour la revitalisation des structures consultatives sont planifiés. La mise en place d'un cadre institutionnel de partenariat avec les acteurs de la société civile et les communautés locales est programmée.

Par ailleurs, les actions démontrant un caractère plus opérationnel, tout en voulant répondre aux problématiques de gestion du secteur, demeurent encore imprécises dans leur cible. Par exemple, dans le Plan d'action 2012-2014, il est prévu :

- l'élaboration d'un cahier de charge pour tous les niveaux de responsabilité ;
- la diffusion de manuels de procédures modernes normalisées ;
- la définition et l'adaptation de profils de postes pour tous les emplois du secteur ;
- l'instauration de la culture de la GAR à tous les échelons du système.

Des initiatives intéressantes qui permettraient une responsabilisation à la base, telles que l'opérationnalisation du PNDSE II en programmes régionaux et départementaux et la mise en place des COGES reçoivent peu ou pas d'allocation financière pour se mettre en place.

On note enfin des actions très concrètes telles que le parachèvement de la mise en place du SIGE et de la carte scolaire qui devraient voir le jour.

2.12. En résumé

En résumé, on constate que le PNDSE II aligne sa stratégie sur l'atteinte des objectifs du millénaire pour l'éducation et qu'il répond aux problèmes du système tel que diagnostiqués au terme du PNDSE I. Il est cohérent dans sa conception, particulièrement pour les composantes d'amélioration de la qualité et de l'accès. La composante gestion et pilotage du secteur est pertinente dans ses intentions, mais, compte tenu de l'expérience acquise de la mise en œuvre du PNDSE I, encore trop générale dans son opérationnalisation.

Plusieurs points de vigilance ont été identifiés. Il appartiendra aux acteurs de l'éducation d'en faire un suivi particulier, notamment au moment de la tenue des revues annuelles conjointes. Le tableau qui suit récapitule la répartition des investissements prévus dans le plan d'action 2010-2014

Répartition des investissements prévus dans le plan d'action 2012-2014 (en million d'UM)

	Alphabéti-sation	**Préscolaire**	**Fondamental**	**Secondaire**	**ETFP**	**Supérieur**	**Santé**	Total
Qualité			5363	3361	2232	1592	206	12754 (22,6%)
Accès	1431	1016	11832	1460	3193	21107		40039 (71,1%)
Total	1431 (2,5%)	1016 (1,8%)	17195 (30,5%)	4821 (8,6%)	5425 (9,6%)	22699 (40,3%)	206 (0,4%)	
	Pilotage	**GRH**	**G. Pédago.**	**G. Adm + fin.**	**Coordina-tion**			
Gestion	697 (20%)	537 (15%)	446 (13%)	668 (19%)	1208 (34%)			3556 (6,3%)
							Total Plan d'action	56349

*Source*s : *Programme national de développement du secteur éducatif (PNDSE II) et Plan d'action triennal (2012-2014), document provisoire*, mai 2011

3.0. Aspects financiers du PNDSE 2 et du plan d'actions triennal

3.1. Equilibre financier à moyen terme (2012-2014)

Sur la base des données du modèle de simulation et du CDMT, l'équilibre financier de la stratégie nationale pour les années 2012 à 2014 s'établit comme suit (le taux de change utilisé est de 0,0036 USD pour 1 MRO, valeur fin juillet 2011 ; l'expression « éducation de base » désigne l'alphabétisation, l'enseignement originel, le préscolaire, le fondamental et le premier cycle du secondaire) :

Dépenses, 2012-2014			
	courantes	capital	totales
Préscolaire	1 513	825	2 338
Alphabétisation et EO	0	1 431	1 431
Fondamental	58 569	17 326	75 895
Secondaire général 1e cycle	19 109	3 680	22 789
Secondaire général 2e cycle	8 111	1 246	9 357
FTP	4 135	5 425	9 560
Supérieur	21 450	22 698	44 148
Gestion et Gouvernance	11 877	3 256	15 134
Santé scolaire	0	206	206
Total dépenses	124 765	56 093	180 858
Education de base	87 523	24 791	112 314
Post Education de base	37 242	31 302	68 544
Ressources, 2012-2014			
Ressources nationales	124 765	20 826	145 591
Education de base	87 523	6 089	93 612
Post Education de base	37 242	14 737	51 979
Financement extérieur acquis		26 990	26 990
Education de base		10 425	10 425
Post Education de base		16 565	16 565
Total ressources	124 765	47 816	172 581
Education de base	87 523	16 514	104 037
Post Education de base	37 242	31 302	68 544
Ecarts, 2012-2014			
Gap total, M MRO	0	8 277	8 277
Gap, éducation de base, M MRO	0	8 277	8 277
Gap, post éducation de base, M MRO	0	0	0
Gap total, MUSD	0	29,80	29,80
Gap, éducation de base, M USD	0	29,80	29,80
Gap, post éducation de base, M USD	0	0	0

Source : PNDSE, p. 66

Commentaires et précisions.

- l'excédent de financement apparaît en dépenses courantes. Les documents de programmation ont rapporté les dépenses courantes à l'ensemble des ressources du budget de l'Etat, sans en déduire les ressources qu'il mobilise pour les investissements, dans la mesure où les prévisions budgétaires permettent mal de les isoler *ex ante*.

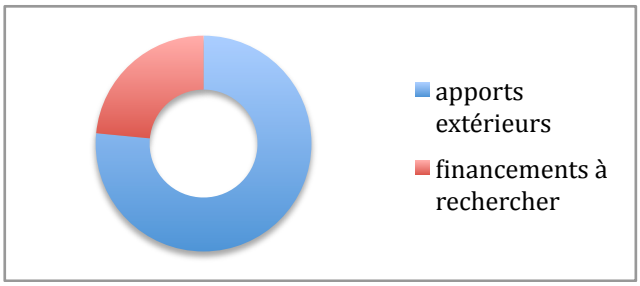
- en termes de dépendance, le gap net représente 7,36 % des dépenses pour l'éducation de base et 4,58 % des dépenses pour l'ensemble du secteur. Ce niveau de dépendance peut être qualifié de très modéré ;

- en termes d'équilibre des financements extérieurs et recherchés, le gap net représente sur la période 23,47 % du gap brut pour l'ensemble du secteur, ce qui signifie que les besoins de financement extérieur sont déjà couverts pour les trois quarts.

- Le modèle de simulation, réalisé avant le plan sectoriel et sur une année de base antérieure, donne une estimation du gap différente de celle présentée ici. Le choix a été fait de considérer que le modèle était un outil prospectif ayant servi à déterminer les éléments principaux du cadrage, tandis que le plan avait une valeur opérationnelle. Il aurait été judicieux, cependant, de procéder à quelques ajustements dans le modèle afin d'éviter les écarts entre documents.

En valeur monétaire (USD), le gap du programme se présente ainsi :

éducation de base, M USD, 2012-2014	
Gap brut total	126,96
apports extérieurs	97,16
financements à rechercher	29,80



Le gap financier que présente le PNDSE 2 pour la période d'exécution 2012-2014 est raisonnable et résiduel.

Il est raisonnable dans la mesure où il ne représente qu'une proportion faible des dépenses prévues, de sorte que même s'il n'était pas couvert par une source additionnelle de financement, les options de base de la politique en termes d'investissements et de dépenses courantes ne seraient pas remises en cause, les ajustements s'opérant alors en termes de cibles et de délais.

Il est résiduel en ce sens que les partenaires techniques et financiers du secteur ont, par leurs engagements déjà certains pour la période, contribué pour les trois quarts à la couverture du gap brut présenté par le plan, ce qui montre de leur part un accord effectif avec les options du plan et une mobilisation locale très acceptable, conformément aux vœux de l'initiative Fast-Track.

3.2. Equilibre financier à long terme, 2012-2020.

Il n'est pas possible de faire des anticipations à long terme sur les apports de l'aide extérieure, à la différence de ce qui a été fait pour la première période triennale où les engagements des partenaires financiers sont déjà connus avec précision.

Par conséquent, pour évaluer la soutenabilité à long terme du PNDSE 2, il faut se fier à un taux brut de dépendance, c'est à dire à la part des dépenses programmées non couvertes par les ressources publiques nationales anticipées pour le secteur. Les projections présentées dans le modèle étant plus précises que celles du plan pour la période longue, les estimations présentées ci sont issues du modèle

Le tableau suivant montre l'évolution de ce taux brut de dépendance :

Taux brut de dépendance, %	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*
Tous niveaux	26	25	23	21	16	16	16	16	16
Education de base	17	17	15	15	14	14	14	13	13

(Calcul d'après le modèle de simulation).

En fin de période, pour l'année 2020, un taux brut de dépendance de cette valeur correspond à un gap brut annuel de 26,32 millions de dollars américains pour l'enseignement de base, et de 47,24 millions pour l'ensemble du secteur ; contre 126,96 pour 2012.

Ceci signifie qu'en valeur absolue et en monnaie constante, le gap décroit, et qu'il diminue sensiblement en proportion des dépenses totales du secteur (taux de dépendance).

Cette amélioration de la soutenabilité du plan sur le long terme est difficile à interpréter, elle tient à une légère amélioration anticipée des arbitrages budgétaires en faveur de l'éducation (de 20,1 % à 22 %), ainsi qu'à un desserrement tout aussi léger de la pression démographique (des classes d'âge en augmentation annuel moindre progressent pendant la période dans le système scolaire).

Bien que ces hypothèses soient affectées d'une forte incertitude, dans la mesure où elles portent sur une période longue, elles peuvent être tenues pour plausibles et convaincantes, dans le mesure où elles ne reposent pas sur un renversement radical de tendance par rapport aux valeurs budgétaires ou démographiques constatées jusqu'ici.

Il résulte des éléments qui précèdent que le PNDSE 2 doit être considéré comme soutenable financièrement tant sur le court terme (2012-2014) que sur le long terme (jusqu'à la fin de la période de prévision, 2020).

3.3. Cadre économique global de la soutenabilité.

Mobilisation de ressources publiques

Pression fiscale

Selon les données du CDMT, les ressources publiques générées dans le pays (hors don) représentaient, en 2008, 23,9 % du PIB en 2010 et devraient représenter 23,7 % du PIB en 2014, puis rester à ce niveau jusqu'en 2020.[20] Cette pression fiscale est très supérieure à la valeur du cadre indicatif de Fast Track (14 à 18 %).

Arbitrages budgétaires

Toujours selon les données du CDMT, les dépenses d'éducation financées par l'État représentent, en 2010, 21,3 % des dépenses publiques courantes hors service de la dette. Cet arbitrage devrait être porté à 23,2 % en 2014 et à 23,8 % en 2020. Le cadre indicatif de l'initiative FastTrack donne pour cet indicateur la valeur de 20 %, la réalité actuelle et les prévisions mauritaniennes lui sont supérieures, sans excès. On en conclut que le secteur éducatif mauritanien n'est pas sous financé, sans être non plus manifestement sur financé.

Arbitrages intra sectoriels

Selon les données du modèle de simulation, la part de l'enseignement fondamental dans les dépenses sectorielles courantes (auxquelles ont été rajoutées les dépenses consacrées à la

[20] On constate à ce sujet un léger écart entre les données du modèle de simulation et celles du CDMT, dû à la différence de date dans l'élaboration respective de ces deux documents

formation initiale des maîtres dans les écoles normales d'instituteurs) est de 51,8 % en 2010, et sera de 49,1 % en 2014 et de 47,3 % en 2020.

Dans les prévisions, ce sont des valeurs légèrement inférieures aux vœux de l'initiative FastTrack (50 % pour un cycle de six années), sans que l'écart soit cependant alarmant. Si la valeur cible du taux d'achèvement primaire en fin de période était inférieure à 100 %, il y aurait lieu de mettre en cause cet arbitrage intra sectoriel, mais ce n'est pas le cas. La légère dégradation de la part du primaire n'éloigne pas beaucoup l'indicateur de la valeur souhaitable et surtout, ne se fait pas au détriment d'un manque d'ambition sur l'atteinte de l'OMD relatif à l'achèvement primaire universel.

Coûts et indicateurs de services rendus

Coûts salariaux

Les salaires moyens des enseignants du cycle fondamental s'établissent à 3,6 points de PIB par tête, cette valeur est attendue à 3,7 points en fin de période de prévision.

Il faut noter ici que la crise économique de 2009 avait entrainé une diminution inattendue du PIB, de sorte que ce calcul menait à une valeur de 4,5 pour cette année-là. Cette valeur a été reprise dans la rédaction du PNDSE, de sorte qu'on pouvait comprendre que le gouvernement anticipait une diminution improbable des rémunérations enseignantes. En réalité, il s'agissait d'un accident conjoncturel ; sur longue période le salaire moyen enseignant en Mauritanie ne s'est jamais éloigné de manière sensible de la valeur de 3,5 ou 3,6 points de PIB par tête.

La valeur du cadre indicatif de FastTrack pour cette donnée est 3,5. La pratique salariale mauritanienne peut donc être qualifiée de conforme au cadre indicatif et de très modérée.

Ratio élèves / maître

Ce ratio, dans le modèle de simulation, vaut 40,1 en 2010, 39,2 en 2014 et 38 en 2020. Le cadre indicatif donne une valeur de 40, les prévisions mauritaniennes sont donc légèrement inférieures aux vœux de l'initiative. Il faut cependant rappeler que le réseau des écoles fondamentales mauritaniennes est marqué par la ruralité et la dispersion, qu'il est étendu sur un territoire dans lequel la densité moyenne de population n'excède pas 3 habitants au kilomètre carré, l'une des plus faibles densités au monde. De la sorte, un ratio élèves/maître moyen s'accompagne toujours d'effectifs pléthoriques dans les classes de zone urbaine et péri-urbaine. Une valeur souhaitable de ce ratio moyen pourrait être, eu égard à cette particularité mauritanienne, inférieure à la valeur donnée par le cadre indicatif de Fast Track.

Coûts de construction.

Les coûts unitaires de construction de salles de classe de l'enseignement fondamental utilisés dans le modèle de simulation sont de 13 680 USD à Nouakchott, et de 15 120 USD en province. Il s'agit de coûts moyens intégrant les divers procédés de maîtrises d'ouvrage auxquels le PNDSE a recours. Ces coûts sont supérieurs aux valeurs antérieurement constatées en Mauritanie, et supérieurs à la cible du cadre indicatif Fats Track (10 000 USD).

II y a à cela deux raisons :

- ces coûts paramétriques sont ceux d'une classe meublée et équipée

- il a été nécessaire de réajuster à la hausse les coûts antérieurs, en particulier pour la maîtrise d'ouvrage communautaire, en raison des problèmes de qualité survenus pour les constructions réalisées pendant la première phase du PNDSE, certains bâtiments construits dans cette période présentant des besoins de réhabilitation moins de dix ans après leur livraison.

Il n'y a pas lieu de formuler des réserves sur ces nouveaux coûts de construction, qui, équipement compris, restent modérés et ne mettent pas en péril l'équilibre financier du plan dans son ensemble, et ne mènent pas à restreindre le nombre de constructions en deçà de ce qui est nécessaire au développement des capacités d'accueil.

Dépenses de qualité.

Les dépenses courantes hors salaire enseignant sont des dépenses de qualité, le cadre indicatif de FastTrack souhaite que leur niveau atteigne 33 % des dépenses courantes dans le cycle primaire.

Selon le CDMT, ces dépenses (hors cantines scolaires) représentent dans le fondamental 30 % des dépenses courantes en 2010, et en représenteront 38,8 % en 2014 et 39,4 % en 2020. Cette planification est ambitieuse et porte les dépenses de qualité au delà des vœux de l'initiative. Il n'y a pas de réserve à formuler sur le principe de telles projections. Il est possible en revanche que, tout en respectant l'indication de 33 % des dépenses courantes, les dépenses de qualité constituent dans les faits une variable d'ajustement budgétaire en cas de difficultés de financement.

3.4. Conclusion sur les aspects financiers du PNDSE 2.

Il n'existe pas en Afrique subsaharienne de pays qui respecte mieux que la Mauritanie les indicateurs financiers et économiques du cadre indicatif de l'initiative FastTrack, qu'il

s'agisse de la modération des coûts, de la mobilisation des ressources, ou des arbitrages inter- et intra - sectoriels. C'est une constante de la gestion sectorielle nationale en matière d'éducation[21], en dépit de l'instabilité politique et institutionnelle qui pèse régulièrement sur le secteur. Ce dernier point est remarquable, il signifie que le PNDSE, sur longue période, constitue le pôle de stabilité dans les politiques publiques dont le pays a besoin.

On ne peut donc relever aucune réserve sur les aspects quantitatifs et financiers du programme national, en particulier sur sa soutenabilité. En Mauritanie, les partenaires financiers ont la certitude que leurs appuis au programme ne viennent pas compenser une dérive des indicateurs fondamentaux de l'équilibre économique du secteur. Ces apports ne viennent pas non plus compenser une insuffisance dans la mobilisation des ressources nationales, ni un défaut manifeste d'efficience en termes de relation entre l'espérance de vie scolaire et les ressources disponibles. Les indicateurs fondamentaux sont maintenus à un niveau reconnu comme raisonnable par le partenariat FastTrack et par la comparaison internationale.

4.0. Capacités d'exécution, suivi du programme, coordination de l'aide

4.1. Les capacités d'exécution

La Direction des projets éducation / formation (DPEF) est traditionnellement en charge de l'exécution des financements du PNDSE, que ce soit sur les ressources nationales ou sur les ressources extérieures du programme. Après avoir longtemps relevé du Ministère des affaires économiques et du développement (MAED), cette direction a été récemment rattachée au cabinet du Ministre d'Etat à l'Education Nationale, à l'Enseignement Supérieur et à la Recherche Scientifique.

La DPEF regroupe une trentaine d'agents et de cadres (hors personnels d'appui), dont deux spécialistes de passation de marché, deux chefs comptables, des conseillers régionaux, un spécialiste en suivi et évaluation, trois chefs de projets chargés de la gestion d'appuis spécifiques. Elle s'est dotée d'outils de gestion performants auxquels les agents sont régulièrement formés, TOMPRO pour la gestion et le suivi des projets, et une application spécifique de suivi des constructions de salles de classe.

La DPEF est soumise à des audits réguliers, dont aucun n'a jamais débouché sur un incident, une demande formelle d'explication ou de remboursement.

[21] *Le PNDSE a sept ans, que nous a-t-il appris ?* DPEF, 2008, p. 21 et suivantes. Voir également Evaluation rétrospective du PNDSE en Mauritanie, 2001-2010, qui relève à ce propos « *Les évaluateurs ne risquent donc pas de découvrir une explication simple, soudaine et lumineuse aux quelques déceptions que chacun éprouve après avoir reconnu les progrès quantitatifs massifs enregistrés dans la décennie*. » (page 4)

De 2001 à 2010, pour le PNDSE 1, la DPEF a exécuté les dépenses du programme pour un montant total de 152,46 millions USD. Les décaissements annuels ont connu des valeurs variant en fonction de la disponibilité des fonds et du statut des différents projets qui soutenaient le programme. Le montant maximal des décaissements a été atteint en 2006 avec 28,5 millions USD.

Les décaissements annuels ont baissé depuis cette date, en raison (i) de la raréfaction des financements extérieurs et de l'incertitude sur leur continuité ou leur renouvellement et (ii) de la période de suspension des activités de le Banque Mondiale et de l'AFD qui a suivi le coup d'état de 2008. En 2010, les décaissements opérés par la DPEF ont représenté 15,42 millions USD, et ses engagements 19,44 millions. [22]

Les capacités de la DPEF n'ont pas été réduites depuis les années où l'exécution du programme connaissait un rythme plus important qu'aujourd'hui. Les références prouvées des capacités d'exécution de la DPEF doivent être recherchées dans les années de plus intense activité du PNDSE 1 et non dans les deux dernières années, qui ont connu un revers conjoncturel particulier.

L'exécution du plan d'actions 2012-2014 requerra cependant de la part de la DPEF un surcroît d'activité lui permettant de soutenir un rythme supérieur à celui qu'elle a connu en 2006, ainsi que le montre le tableau suivant.

Montants programmés dans le plan d'actions	*2012*	*2013*	*2014*
M MRO	18 667	19 760	17 920
M USD	67,20	71,13	64,51

Cas particulier des constructions de salles de classe :

Les travaux de génie civil connaissent une programmation modeste, en retrait par rapport au rythme de constructions que le pays a connu ces dernières années :

Constructions de salles de classe	*2012*	*2013*	*2014*
Préscolaire	32	0	18
Fondamental	162	199	254
Premier cycle secondaire	59	17	19
Total	253	216	291

A titre de comparaison, 445 salles de classe ont été construites en 2010 dans le fondamental et 147 dans le secondaire. L'exécution du plan d'actions 2012-2014 dans ses activités de génie civil ne devrait donc pas s'avérer difficile.

[22] *Rapport d'exécution du plan d'actions 2010*, MENESRS, 2011, p. 12.

4.2. Suivi du programme

L'architecture institutionnelle du PNDSE 2 distingue des échelons de coordination, de suivi, et d'exécution. Sa complexité tient au fait que

- le secteur éducatif au sens large intègre des services relevant de plusieurs ministères (le ministère des affaires islamiques et de l'enseignement originel pour l'enseignement originel et informel, le ministère des affaires sociales, de l'enfance et de la famille pour le développement de la petite enfance et le préscolaire)

- le secteur éducatif au sens plus restreint est lui même sous la tutelle de trois ministres délégués et d'un ministère d'Etat

- le ministère des affaires économiques et du développement (ancienne tutelle de la DPEF), le ministère des finances, le ministère de l'intérieur et de la décentralisation doivent être associés au suivi du programme, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de partager son cadrage macro-économique.

C'est pour répondre à cette complexité que le PNDSE 2 a prévu l'existence, au plus haut niveau, d'un comité interministériel. Les travaux de ce comité interministériel sont alors relayés par ceux d'un comité de coordination et d'un comité de pilotage, à vocation plus opérationnels et ouverts pour l'essentiel à des directions administratives directement concernées par les questions d'exécution. Dans le détail, ce sont un comité de gestion, puis en son sein un comité de coordination des composantes, qui ont la charge de la préparation des documents opérationnels, de rapportage et de suivi.

Enfin, et comme dans les périodes antérieures, la DPEF est en charge de l'exécution des dépenses d'investissement inscrites au PNDSE 2, en même temps que du secrétariat du comité de pilotage.

Le rôle respectif des différents acteurs peut se résumer ainsi :

Institution	***Rôle principal***
Comité interministériel	Analyse et approuve les orientations stratégiques Evalue et valide le cadrage macroéconomique Examine et approuve le programme opérationnel
Comité de coordination du programme	Coordonne tous les responsables ayant un rôle dans la mise en œuvre Examine et approuve les plans d'action, les

	budgets et les rapports d'activités Participe aux revues sectorielles
Commission de gestion	Supervise l'exécution du programme Approuve les termes de référence des activités Consolide les plans d'actions annuels et les rapports d'avancement
Comités de coordination des composantes	Elaborent les plans d'actions annuels et suivent leur exécution
DPEF	Assure le secrétariat permanent du comité de pilotage et la mise en œuvre effective des activités

L'exécution elle même repose sur un manuel de procédures, déjà existant et à l'usage duquel la DPEF a accumulé une expérience certaine et sérieuse. La mise en œuvre des activités repose sur une programmation annuelle par le truchement de plans d'actions annuels budgétisés (PAAB), approuvés par le comité de pilotage et examinés en revue sectorielle.

Deux revues sectorielles sont prévues par année, une revue principale à la période de la rentrée scolaire, à l'occasion de laquelle seront examinés les rapports d'exécution et la programmation de l'année suivante, et une revue de supervision en avril ou mai. La DPEF est expérimentée dans l'organisation des revues sectorielles, et dans la préparation de rapports précis et exhaustifs pour chaque année d'exécution.

L'ensemble de cette architecture ne suppose pas de changement majeur ou radical par rapport aux arrangements institutionnels qui ont prévalu pour le PNDSE 1, et qui ont donné satisfaction. L'évaluation rétrospective menée en 2010 avait du reste relevé comme remarquable la constance des politiques sectorielles mauritaniennes dans la mise en œuvre d'un plan dont les options n'ont pas été altérées au cours de dix années d'exécution.

Cependant, on peut craindre que pour le plus haut niveau de suivi du programme, cette architecture ne soit un peu complexe, et que le nombre de comités ne nuise à la visibilité de leur action et à la bonne perception de leur rôle par chacun. On peut remarque également que l'ensemble de cette architecture laisse peu de place à la société civile.

4.3. Coordination de l'aide

Le PNDSE est conçu comme un programme, qui, pour son financement, articule plusieurs sortes de ressources, nationale et extérieures, tout en les distinguant dans la gestion et dans le suivi. Les ressources extérieures sont apportées sous la forme d'aide-projet, elles sont dédiées au soutien de composantes, de sous-composantes et d'activités identifiées au sein du programme.

La gestion des financements est le fait d'une structure, la DPEF, qui emploie un manuel de procédures, et qui rend compte de son activité de façon annuelle et globale, au moment des revues. Les indicateurs de suivi et d'évaluation du programme sont organisés en une série unique, et ne donnent pas lieu à un examen séparé pour chacune des sources de financement.

Jusqu'à maintenant, les autorités mauritaniennes ont préféré cette modalité à celle de l'appui budgétaire sectoriel, réputé répondre mieux aux exigences de l'alignement de l'aide et de la déclaration de Paris.

La DPEF ayant été rattachée au ministère de l'éducation nationale, la question pourrait à nouveau être posée. Cependant, une évolution des formes des appuis extérieurs en direction de l'appui budgétaire sectoriel ne pourrait être amorcée qu'avec prudence et selon un échéancier long. En effet, il serait nécessaire au préalable de procéder à d'importants renforcements de capacités des directions administratives et financières des ministères sectoriels, qui ne sont pas expérimentées en fait de gestion des investissements. Ce changement de direction supposerait également qu'une part significative des appuis extérieurs relève de l'appui budgétaire sectoriel, et il n'est pas certain que cela corresponde aujourd'hui dans ces proportions aux vœux des partenaires financiers du secteur.

La question de l'harmonisation de l'aide extérieure au secteur éducatif et de l'évolution vers l'appui budgétaire est régulièrement posée en Mauritanie. Il y est régulièrement répondu que les structures des ministères sectoriels sont *pour l'instant* trop faibles, alors que la DPEF est apte à assurer l'exécution d'une aide programme. Pour prendre tout son sens, une proposition d'évolution vers l'appui budgétaire sectoriel devrait prendre date, en initiant des activités de renforcements de capacités au profit des directions administratives et financières des ministères sectoriels et/ou des structures déconcentrées quelques années avant de devenir une invitation plus ferme et plus crédible.

5.0 Renforcement des capacités

Le PNDSE II est essentiellement un programme de renforcement des capacités. La mise en place des stratégies identifiées sont soutenues par:

- des actions en amont visant à développer une connaissance de la situation: le Plan d'action 2012-2014 prévoit la réalisation d'études diagnostiques thématiques qui cadreront les actions à mettre en œuvre par la suite ;

- la conception d'outils, de dispositifs de manuels de procédures qui soutiendront ces mêmes actions ;

- la formation.

Les actions de renforcement des capacités prévues dans le PNDSE II ont aussi été programmées en fonction des acquis et des insuffisances relevées au terme du PNDSE I.

Les tableaux qui suivent illustrent cette cohérence entre les contraintes et les actions proposées en fonction des stratégies du PNDSE II. Comme souligné précédemment, l'inquiétude quant à la réalisation du Programme réside davantage dans la capacité à appliquer les connaissances, les outils, processus et dispositifs développés. Le format des programmes sectoriels permet difficilement la prise en compte de ce type de problématique qui, souvent, ne relève pas de l'ordre de la technique mais du leadership. Au mieux peuvent-ils être approchés dans les plans de mise en œuvre où il est possible de procéder à une planification et une description détaillée des actions et des responsabilités. Il faudrait en faire un point de vigilance à surveiller lors des revues sectorielles conjointes par exemple.

Contraintes en termes de capacités et plan pour y remédier
(niveau fondamental et gestion)

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Recrutement, soutien et développement des enseignants Formation initiale Formation continue Recrutement Évaluation des enseignants Inspection des écoles	- Pauvreté du bassin de recrutement d'enseignants bilingues - Formation initiale (linguistique et (professionnelle) déficiente dans les ENI - Modèle de formation continue qui n'a pas donné les résultats escomptés - Échec des expériences poursuivies en matière de reconversion linguistique des enseignants - Absence d'un système de certification des enseignants - Inefficacité de l'encadrement de proximité	- Redéfinition du profil de l'enseignant du fondamental - Révision du curricula des ENI - Redéfinition du profil du formateur à l'ENI et formation de 180 formateurs - Formation des 40 maîtres de stage et équipement de 40 salles de classe dans les ENI - Formation du personnel d'encadrement des ENI (50) et acquisition d'équipements - Développement d'un dispositif d'encadrement de proximité au niveau communal - Développement d'un système de suivi pédagogique au niveau de l'école - Élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action de développement du bilinguisme - Stages de reconversion linguistique pour 1640 enseignants - Mise à niveau des enseignants en APC et pédagogie pour 864 enseignants
Commentaire : Le renforcement des capacités des enseignants et des inspecteurs était au cœur des stratégies du PNDSE I. L'approche de formation de masse retenue n'a pas donné les résultats escomptés en termes d'appropriation et de changement des pratiques. La stratégie du PNDSE II fait davantage de place à l'encadrement de proximité.		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Évaluation des élèves et définition du programme scolaire Tests normalisés Banques de tests pour les tests de diagnostic Élaboration du programme scolaire (y compris intégration des aspects liés au VIH/SIDA et à l'égalité entre les sexes)	- Insuffisance des capacités des enseignants à évaluer les acquis d'apprentissage : évaluation	- Révision des contenus des programmes et des manuels scolaires - Élaboration d'une stratégie d'amélioration des taux d'exécution et de couverture des programmes - Révision des modes d'évaluation des apprentissages et formation de 3796 enseignants et élaboration d'outils - Formation de 1500 directeurs d'écoles et chefs d'établissements sur le dispositif d'évaluation des apprentissages
Commentaire: Le programme scolaire a été révisé au cours du PNDSE I. La capacité à mesurer les acquis d'apprentissages au moyen de tests normalisés a été également acquise durant le PNDSE I.		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Données pour une meilleure gestion Système d'information pour la gestion de l'éducation		- Parachèvement de la mise en œuvre du SIGE (développement, installation et mise en place) - Mise en place d'un système de pilotage et de suivi de la FTP - Mise en place d'une stratégie et d'outils de communication - Développement d'un système d'information sur le personnel compatible avec le SIGE
Commentaire : Le lancement de la mise en place du SIGE a été amorcé au cours du PNDSE I. Il s'agit dans le PNDSE II de le parachever.		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Systèmes de passation des marchés/des contrats - Distribution des manuels scolaires Construction des écoles	Malgré l'expérimentation de différentes approches pour assurer une distribution efficace des manuels scolaires aucune d'entre elle ne s'est révélée satisfaisante	- Détermination d'une politique de distribution des manuels scolaires - Formation sur les procédures budgétaires et la passation des marchés
Commentaire : Le système de passation des marchés, géré, pour le PNDSE, par la Direction des projets éducation formation (DPEF) s'est révélé opérationnel et fiable au cours du PNDSE I.		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Promotion de la scolarité auprès des populations cibles Cartographie scolaire, actions en faveur de groupes défavorisés	La capacité, à concevoir, planifier et mettre en œuvre des interventions auprès de populations cibles est à développer.	- Parachèvement de la carte scolaire pour tous les niveaux d'enseignement et formation - Réalisation d'une étude sur les facteurs de la demande agissant sur la rétention et la non-scolarisation dans 3 zones ciblées en vue d'atténuer les disparités entre genre, régions et milieux socio économiques - Élaboration d'un manuel de procédures pour l'éducation primaire non formelle - Réalisation d'une étude sur les facteurs de demande agissant sur la rétention et la non scolarisation - Analyse des causes et mesures correctives sur les disparités entre genre, régions et milieux socio-économiques - Développement du cadre institutionnel et expérimentation d'un modèle d'éducation primaire non formelle
Commentaire : Le PNDSE I poursuivait des objectifs de scolarisation de masse. Très peu d'actions avaient été planifiées en direction de groupes cible spécifiques. La capacité d'intervention auprès de ces groupes est à développer.		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Administration et gestion		
Budgétisation et gestion financière au niveau national / au niveau infranational	Décentralisation et déconcentration du circuit de la dépense	- Élaboration d'un guide de procédures normalisées pour la préparation et l'exécution des budgets-programmes - Formation des cadres à tous les niveaux sur les budgets-programmes
Commentaire : Le Ministère de l'éducation n'est pas le seul décisionnaire en la matière		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Cadre juridique/institutionnel		
Élimination des obstacles juridiques pour l'enseignement primaire	Le cadre normatif du secteur est peu développé. Il est difficile d'y instaurer des pratiques fondées sur la gestion axée sur les résultats et l'imputabilité du personnel à tous les niveaux.	- Mise à jour du cadre juridique et réglementaire du secteur - Élaboration d'une stratégie de revitalisation des structures consultatives et d'arbitrage - Préparation et promulgation d'une loi cadre d'orientation et de programmation pour le système éducatif - Développement des outils de la culture GAR à tous les échelons du système : outils de programmation, de gestion et de suivi-évaluation
Commentaire : La mise en place d'un système de gestion par les résultats constituait une stratégie du PNDSE I qui n'a pas été réellement été appliquée. Celle-ci a été reconduite dans le PNDSE II. Les mesures visant à mettre à jour le cadre juridique du secteur comptent parmi les mesures prises en amont pour améliorer sa gestion.		

Domaine	Contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Actions proposées dans le plan d'action pour renforcer les capacités
Capacité au niveau des écoles Directeurs d'école Associations parents-enseignants	Insuffisance dans la responsabilisation des acteurs à la base: directeurs, enseignants et parents d'élèves Inefficacité de l'encadrement de proximité	- Formation de 1 800 directeurs d'école à la gestion des classes multigrade - Élaboration d'une stratégie d'amélioration des taux d'exécution et de couverture des programmes - Conception et mise en place d'un système de suivi pédagogique au niveau de l'école - Appui aux APE et mise en place des COGES.
Commentaire : Dans le PNDSE I, les actions de renforcement des capacités étaient presque exclusivement dirigées vers les inspecteurs qui ont bénéficié de plusieurs actions : construction des locaux des inspections départementales, formations, etc. Les résultats ont été assez mitigés. La stratégie du PNNDSE II cible davantage l'école par le renforcement des capacités des APE, des COGES et des directeurs d'école.		

6.0. Conclusions

Atouts

(i) Les équilibres fondamentaux de la politique sectorielle sont respectés et conformes au cadre indicatif de l'initiative FastTrack. Les arbitrages inter et intra sectoriels (mobilisation des ressources publiques en faveur de l'éducation, part de l'enseignement fondamental dans les dépenses courantes) garantissent la priorité stratégique accordée à l'achèvement primaire universel. La modération des coûts salariaux, l'absence de dérive du ratio élèves/maître en dépit de la très faible densité de population, la maîtrise des coûts de construction rendent crédible la vocation du programme décennal à soutenir les progrèsencore nécessaires de la couverture scolaire.

(ii) La soutenabilité du programme ne soulève pas de réserve, ni à court ni à long terme. Pour la période 2012-2014, couverte par le plan d'actions, le besoin résiduel de financement extérieur est modéré (29,8 millions USD sur trois ans pour l'éducation de base, soit 7,37 % des dépenses). Le financement est équilibré pour la partie haute du système, de sorte qu'elle ne constitue pas une menace pour l'équilibre d'ensemble des financements. Les apports actuels des partenaires financiers couvrent les deux tiers du gap brut sur la période.

(iii) La programmation est cohérente et de qualité. Les écarts de chiffrage entre documents sont rares et trouvent des explications, l'ensemble des indicateurs importants pour la gestion du système sont connus et mesurés avec régularité. Le plan d'action est clairement budgétisé sur des dépenses identifiables et des prix unitaires crédibles, de sorte qu'il sera facile d'en déduire des plans annuels simples. Le plan est adossé à un CDMT exhaustif et détaillé.

(iv) Les acquis du PNDSE I (2001-2010) constituent une base solide de travail à plusieurs égards. Les capacités d'exécution des financements sont expérimentées, et les acteurs ont montré leur capacité à tenir une programmation sur le long terme. Les leçons apprises durant cette période sont nombreuses, et des connaissances de tous ordres ont été accumulées, sous forme d'études opérationnelles à exploiter et d'outils de gestion.

Points de vigilance

(i) L'expérience du PNDSE I a montré que l'application des mesures permettant l'amélioration de gestion, l'emploi effectifs des outils et des procédures développés, l'exploitation des connaissances acquises sur le système étaient moins aisées que l'exécution du programme de financement. Le PNDSE II et son plan d'actions triennal ne décrit pas pour l'instant ces activités de renforcement et d'amélioration des pratiques avec un degré de précision qui permette un passage sans délai à un mode opérationnel. Des plans de mise en œuvre des activités qualitatives seront donc indispensables, aux fins de décrire avec précision la chaîne institutionnelle des décisions à prendre, de fixer des objectifs opérationnels et imputables, de proposer des calendriers précis. S'il est compréhensible de ne pas trouver des plans de mise en œuvre de ce type dans une programmation globale, il est en revanche indispensable d'en disposer lors du démarrage des activités, même si le décaissement des investissements lourds n'en dépend pas par ailleurs.

(ii) Le PNDSE II et le plan d'actions sont des documents exhaustifs, qui dressent une longue liste d'activités nécessaires à l'atteinte des objectifs. Il est cependant probable que les ministères sectoriels ne seront pas en mesure de mener des réformes de gestion et des activités de renforcement de leurs capacités dans tous les domaines au même moment. Il serait donc pertinent d'identifier un petit nombre de priorités dans le temps, et d'associer les activités qui leur sont liées à un suivi spécifique, partagé avec les partenaires techniques et financiers au moment des revues annuelles. Par exemple, l'amélioration de l'affectation des enseignants, **ou** celle de la gestion des compléments salariaux peut devenir une priorité, dans un premier temps, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, et à ce titre faire l'objet d'une attention particulière (plan d'actions très détaillé, responsabilités identifiées, objectifs imputables définis, échéancier.)

(iii) Les équilibres globaux du secteur ne sont pas menacés à court terme par le développement non maîtrisé des niveaux les plus élevés de la scolarité. On note cependant qu'ils ne sont crédibles sur le long terme que sous la condition de la mise en place d'une régulation des flux, en particulier entre les deux cycles de l'enseignement secondaire. Le caractère éloigné de cette menace ne devrait pas mener à différer à l'infini les réflexions nécessaires sur ce thème. La mise en place de régulations entre les cycles suppose un aménagement des finalités pédagogiques de chacun d'entre eux. Un processus de ce type est lent, et d'autant plus aisé à réaliser que les effectifs scolaires engagés dans ces cycles sont encore modestes. Même si, dans les trois années à venir, il n'est pas encore nécessaire de prendre des décisions opérationnelles vigoureuses sur la question des régulations, il serait dommageable que la période ne soit pas mise à profit pour initier les études, les réflexions et les débats nécessaires.

7.0. Tableaux annexes

Tableau 1 :
Catalogue des principaux documents pour l'évaluation technique

Document	Date du projet/ Données année de référence	Auteur/ sponsor	Longueur du document
Programme national de développement du secteur éducatif II (2011-2020) et plan d'action triennal 2012-2014	2011 / 2010	Ministère d'Etat à l'Education nationale, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche scientifique	135 pages
Modèle de simulation des coûts et financement de l'éducation	2011 / année de base 2008	DSPC et DPEF	Classeur Excel
Lettre de politique du secteur éducatif pour la décennie 2010-2020	2011	Le Premier Ministre	13 pages
Note de cadrage macro financier du secteur de l'éducation, 2011-2020	2011	MEN	18 pages
Cadre de dépenses à moyen terme du secteur de l'éducation, 2001-2013	2010	MEN	31 pages
Cadre de gestion environnementale et sociale du PNDSE 2, 2011-2020	2011	DPEF	62 pages
Liste des analyses pertinentes du secteur de l'éducation			
RESEN	2010	MEN avec l'appui du Pôle de Dakar	159 pages
Evaluation rétrospective du PNDSE, 2001-2010	octobre 2010	Louise Lahaye et François Robert	87 pages
Bilan d'exécution du PNDSE de 2002 à 2009, revue annuelle conjointe du PNDSE	novembre 2009	DPEF	64 pages
Recensement et test national enseignants	2008	MEN	88 pages
La restructuration des ENI en Mauritanie, 2005-2010	mars 2010	MEN / Claire Dauvillier	58 pages
Rapport d'audit des ENIs	2005	Tecsult International	90 pages

Au delà de ces éléments de base, il faut noter que le secteur éducatif mauritanien est très documenté. En particulier, de nombreuses études sur la qualité et ses déterminants ont été menées depuis la fin des années 90, ainsi que des études prospectives sous sectorielles.

Tableau 2A : Quelques indicateurs de population et d'éducation tirés des documents de l'évaluation		
Domaine/Indicateur	**VALEUR**	**ANNEE**
Quelques caractéristiques de la population		
Taille totale	3,3 millions	2010 (projection)
% de la population au-dessous du seuil de pauvreté	42 %	2008 EPCV
Taux de prévalence du VIH chez les adultes	0,6 %	2003 UNAIDS/WHO Epidemiologicalfactsheet 2004
% d'orphelins chez les enfants de 7 à 14 ans	**Nd**	
Taux brut de scolarisation (%)		
Enseignement primaire	107,1	2010
Enseignement secondaire premier cycle	27	2010
Enseignement secondaire second cycle	16	2010
Enseignement supérieur, nombre d'étudiants pour 100 000 habitants	524	2010
Scolarisation dans l'enseignement primaire et flux d'élèves		
Nombre total d'élèves	531 383	2010
% dans des écoles à financement et gestion privés	11,4 %	2010
Taux brut d'accès du quintile le plus pauvre	66 %	2010
Taux d'achèvement du quintile le plus pauvre	32 %	2010
Taux d'accès en 1ère année	110,6 %	2010
Taux d'achèvement de l'enseignement primaire (%)	68 %[23]	2010
Redoublements en % des inscrits	3,9 %	2010
Indice de parité dans l'enseignement primaire (filles/garçons)	106,6	2008
Résultats d'apprentissage des élèves du primaire		
Note nationale moyenne sur la base d'une évaluation internationale des élèves (5ème année, français, PASEC 2004)	20,9/100	2004
Note nationale moyenne sur la base d'une évaluation internationale des élèves (5ème année, mathématiques, PASEC 2004)	22,8/100	2004

[23] Cette valeur est une hypothèse donnée par le plan d'action (p.25), qui en explique le mode de calcul. Des calculs des consultants sur la base de l'annuaire statistique 2010 et des projections de population donnent un résultat supérieur moins plausible.

Domaine/Indicateur	Valeur	Année
Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires publiques		
Années dans le cycle	6	
Rapport élèves-enseignant (global)	41,9	2010
Dans les écoles rurales	nd	
Rapport élèves-classe (global)	39,51	2010
Dans les écoles rurales	Nd	
Rapport élèves-manuel scolaire (livres de mathématiques et de langue)	3,7[24] manuels/élève	2010
Nombre d'enseignants dans le public (total/femmes)	11 790 / 4364	2010
Fonctionnaires en % du total (public + privé)	79,9 %	2010
Salaire annuel moyen par enseignant (y compris prestations) en % du PIB par habitant, enseignement primaire	3,6	2010
Heures d'instruction et charge d'enseignement		
Heures d'instruction annuelles pour les élèves	890	2010
Heures d'instruction moyennes des élèves par semaine	27	2010
Charge d'enseignement moyenne des enseignants par semaine (heures)	27	2010
Dépenses publiques dans l'éducation		
Dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales	17,7 %	2010
Dépenses courantes d'éducation (tous niveaux) en % du PIB	4,4 %	2010
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes d'éducation	51,8 %	2010
Part des dépenses courantes dans l'enseignement primaire autres que le salaire des enseignants (%)	30 %	2010
Part des dépenses reçues par le quintile le plus pauvre	ND	
Coût récurrent moyen par élève (en points de PIB/tête)		
Enseignement primaire	0,14	2010
Enseignement secondaire	0,35	2010
Enseignement supérieur	0,83	2010

Commentaires sur le tableau 2A.

- VIH-SIDA : la prévalence mesurée est faible en Mauritanie, elle s'établit à un niveau n'entraînant pas la nécessité de mesures spécifiques en milieu scolaire et n'ayant pas d'effet sur la morbidité et l'attrition des enseignants
- Enseignement supérieur : la mesure de la fréquentation est donnée ici, de façon standard, en nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et non en TBS, les questions d'âge devenant trop floues à ce niveau d'enseignement. La valeur de cet indicateur est faible en Mauritanie (524), par comparaison avec la moyenne africaine (967

[24] Valeur de l'année de base notée dans le cadre logique du PNDSE

étudiants pour 100 000 h, en 2006, selon le document Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique, éléments de cadrage, Pôle de Dakar, 2008, p.8)

- La donnée concernant le nombre annuel d'heures d'instruction (890) est une estimation sur la base d'une année scolaire de début octobre à mi-juin, comprenant deux périodes de congés intermédiaires de 15 et 10 jours. La réalité peut être inférieure à ce nombre d'heures, en raison par exemple d'un retard fréquent des affectations d'enseignants à la rentrée.

- Pour la donnée « *Dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales* », on exclut des dépenses d'éducation celles qui sont financées sur ressources extérieures et on inclut le service de la dette dans les dépenses publiques totales ; de la sorte, le pourcentage obtenu est différent de (et inférieur à) la part de l'éducation dans les dépenses courantes de l'Etat, indicateur plus fréquemment utilisé

Tableau 2B :
Indicateurs pertinents de l'éducation pour les groupes défavorisés (2010)

Groupe	Ratios bruts de scolarisation			Enseignement primaire					
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Total des inscrits	Taux net de scolarisation	Taux d'accès en 1ère année	Taux d'achèvement	% de redoublements	Notes d'apprentissage acquis
Total	107,1	24,9	524	531 383	73	110,6	68	3,7	
Garçons	105,5	26,4		263 682	70.9			3,6	
Filles	108,7	23,3		267 701	75,2			3,8	
Urbain (2008)		48					54		
Rural (2008)		13					22		
Quintile le plus riche (2008)			8,5			86	51		
Quintile plus pauvre (2008)			1,9			66	26		
Région la plus performante	119				88,6			0,5	
Région la moins performante	87				63			7,8	
Enfants handicapés	n/d								
Groupes autochtones	s/o								

Sources :
Programme national de développement du secteur éducatif 2011-2010 (PNDSE II) et Plan d'action triennal (2012-2014), mai 2011 ; Rapport d'état sur le système éducatif national (RESEN), mars 2010
Annuaire statistique 2009-2010

Commentaires sur le tableau 2B

- les mesures différenciées entre zones urbaines et zones rurales sont extraites du RESEN, sur une année de base 2008, on ne trouve pas ces données pour des années plus récentes. Il ne faut pas les comparer avec les valeurs des taux observés en 2010
- les différences de taux de scolarisations entre régions sont à interpréter avec prudence. En effet, le dernier recensement date de l'année 2000 et les migrations interrégionales depuis cette date sont inconnues ; elles peuvent affecter sensiblement les effectifs des populations résidentes et donc fausser les calculs de taux désagrégés à ce niveau.
- Les taux nets de scolarisation peuvent être affectés par le caractère imprécis des âges des enfants tels qu'ils sont déclarés dans l'enquête statistique annuelle.
- Pour le supérieur, la donnée est exprimée en nombre d'étudiants pour 100 000 habitants

TABLEAU 3 CADRE INDICATIF

Indicateur	Valeur du cadre indicatif FastTrack	Année de référence 2010	Valeur cible 2015
a. Indicateurs de flux d'élèves			
% du groupe d'âge entrant en première année de primaire	100	110,6	100
% du groupe d'âge achevant la dernière classe du cycle primaire	100 %	68 %	81 %
% de redoublements chez les élèves du primaire	<10 %	3,9 %	3 %
Inscriptions dans l'enseignement post-primaire			
Nb d'élèves du secondaire premier cycle (Total/Filles)		80 888	
Nb d'élèves du secondaire second cycle		31 510	
NB d'étudiants de l'enseignement supérieur		16 300	19 000
Taux brut d'inscription dans le secondaire premier cycle		22 % (2009)	40 %
Taux brut d'inscription dans le secondaire second cycle		19 % (2009)	17 %
b. Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires financées sur fonds publics			
Ratio élèves – enseignant	40	41,9	39
Salaire moyen annuel par enseignant	3,5	3,6	3,7
Dépenses pour des intrants scolaires autres que les enseignants en % des dépenses récurrentes totales dans l'enseignement primaire	33 %	28 %	37 %
Heures d'instruction par an pour les élèves	900	890	Nd
% d'élèves inscrits dans des écoles primaires financées par des fonds privés	10 %	11,4 %	11,2 %
Coût pour construire, meubler et équiper une salle de classe du primaire (USD)	10 000		13 680 à Nouakchott, 15 120 en province
c. Coûts récurrents effectifs/projetés (en % du PIB)			
Enseignement primaire		1,72 %	1,61 %
Post-primaire (secondaire, FTP, supérieur)		1,62 %	1,47 %
Total, incluant gestion		3,76 %	3,44 %
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses [g]	50 %	53 %	47 %
d. Coûts en capital projetés de la construction des salles de classe			
Coûts des services d'eau et d'assainissement			0
Coût global en USD (constructions du primaire et premier cycle secondaire, trois ans)			15 645 300
e. Mobilisation des ressources intérieures effectives/projetées			
Recettes publiques générées dans le pays en % du PIB		24 %	21%
Ressources publiques récurrentes pour l'éducation			

En % des recettes générées dans le pays		15,69 %	16,36 %
En % du PIB		3,76 %	3,43 %
g. Insuffisance des ressources récurrentes intérieures (données brutes, compte non tenu des apports extérieurs déjà acquis)		MRO, millions	USD, millions
Pour l'enseignement des base		18702	67,33
En % des ressources totales de l'enseignement de base		20,60 %	
Pour l'enseignement post enseignement de base		16 565	59,63
% du déficit de financement correspondant aux salaires des enseignants du primaire		0	0

Commentaires sur le tableau 3.

- Les données disponibles dans le modèle et dans le plan d'actions sont peu désagrégées selon le genre, bien qu'un désavantage pèse sur les filles au cycle secondaire et dans l'enseignement supérieur.

- Pour les données financières, on peut constater un écart entre le modèle de simulation d'une part, le CDMT et le plan d'actions d'autre part. Cet écart est dû à la période d'élaboration de ces différents documents. On a retenu ici les données du CDMT et du plan d'actions. Pour les salaires enseignants, la valeur en points de PIB par habitant constatée dans le plan d'action en 2010 (4,5) était une anomalie conjoncturelle, due à la contraction passagère du PIB en 2009. La valeur cible ne correspond donc pas à une politique de diminution des salaires enseignants, mais bien à une augmentation très légère en termes réels sur la période.

- L'insuffisance des ressources reportée dans ce tableau est ici exprimée en gap brut et non net, il n'est pas tenu compte des apports de l'aide extérieure dont le principe est déjà certain et les montants déjà connus pour la période 2012 – 2014. Ces apports déjà certains couvriront 76,53 % du gap brut sectoriel, soit plus des trois quarts.

Tableau 4A:
Quelques cibles quantitatives du plan d'action sur 3 à 5 ans

	Année de référence	Projections			
		2012	2013	2014	Cumulé
Nombre d'élèves dans les écoles publiques					
Primaire (l : 60)	473688	520 359	532 728	545 391	
Secondaire (l :111)	65 896	94 012	102 564	111 576	
Nombre de nouveaux enseignants dans les écoles publiques					
Primaire l :67		549	565	581	1695
Secondaire l :122		219	216	223	658
Nombre de manuels devant être achetés et distribués					
Classes du primaire l : 365		1 088 029	1 113 892	1 140 370	3 342291
Classes du secondaire l :405 + l : 435		460 040	491 837	525 023	1476900
Nombre de nouvelles salles de classe devant être construites					
Écoles primaires l.338		328	337	347	1012
Écoles secondaires l : 336 + l :416		160	160	160	420
Budget récurrent global (millions d'UM 2010) (tabl 16, p 60)					
Enseignement primaire[25]		18 427	19 830	20 312	
Enseignement secondaire		8 587	9 071	9 563	
Enseignement supérieur		7 548	6 392	7 511	
Gestion et gouvernance		3 971	3 938	3 968	
Autres[26]		1 733	1 886	2 028	
Budget global pour les investissements en capital (millions d'UM 2010)					
Enseignement primaire et secondaire[27]		7 742	7 813	6 697	
Enseignement supérieur		8 144	8 160	6 394	

Sources : Modèle de simulation et PNDSE II.

Commentaire

L'investissement en capital pour l'enseignement supérieur est élevé en raison de la finalisation des travaux de construction de l'Université de Nouakchott, qui sont déjà en cours et pour lesquels un financement est déjà acquis.

[25] Incluant l'alphabétisation
[26] Préscolaire et FTP
[27] Incluant l'alphabétisation

Tableau 4B
Projets/programmes financés en externe

Projet financé sur une base multilatérale/ bilatérale	Sous secteur	Engagement (USD millions)	Décaissement (USD millions)		
			2012	2013	2014
AFD :	Général – éducation de base	9,6	2,81	4,69	1,88
UNICEF	Préscolaire – éducation de base		1,8	1,8	1,8
Coopération espagnole :	Général – éducation de base	4,9	3,1	1,8	
UNESCO	Alphabétisation		0,4		
Banque islamique de développement	Alphabétisation, éducation non formelle, FTP	10	2,8	3.1	2,6
PAM	Éducation de base		3,2	3,3	3,5
Banque mondiale	Enseignement supérieur et FPT	18,9	9,4	6,5	3
Fonds koweitien de développement	Enseignement supérieur	38	7,6	11,4	9,5

Sources : *PNDSE II*, mai 2011 et PNDSE, *Rapport de mise en œuvre du Plan d'action 2010*, janvier 2011

Tableau 5 : Consultation avec les parties prenantes

Parties prenantes	Date(s) des consultations passées ou prévues	Format/durée des consultations	Commentaires sur la qualité des consultations et questions soulevées
État Pouvoir législatif Ministère des Finances Autres ministères dépensiers Administration régionale Administrations locales	Novembre 2009	Revue annuelle conjointe du PNDSE, 10 jours	Travail approfondi de bilan du PNDSE I et de formulation des orientations pour le PNDSE II pour tous les ordres d'enseignement y compris la gestion
	2010-2011	Consultation au sein des sous-comités sectoriels	Les comités sous-sectoriels avaient adopté un mode de fonctionnement et de consultation spécifique
	2010-2011	Consultations avec le ministère des Finances pour l'élaboration du CDMT	Le ministère des finances a le même niveau d'informations que les ministères sectoriels
Société civile	Novembre 2009	Revue annuelle conjointe du PNDSE, 10 jours	Travail approfondi de bilan du PNDSE I et de formulation des orientations pour le PNDSE II pour tous les ordres d'enseignement y compris la gestion
	2010-2011	Consultation au sein des sous-comités sectoriels	Les comités sous-sectoriels avaient adopté un mode de fonctionnement et de consultation spécifique
Agences bilatérales (énumérer toutes celles qui participent) - AFD - Coopération espagnole - Ambassade de France **Agences multilatérales** - Banque mondiale - UNICEF - UNESCO	Novembre 2009	Revue annuelle conjointe du PNDSE, 10 jours	Travail approfondi de bilan du PNDSE I et de formulation des orientations pour le PNDSE II pour tous les ordres d'enseignement y compris la gestion
	Janvier 2010 et septembre 2010	Réunion, et commentaire du modèle de simulation	Commentaires conjoints et individuels
	Entre janvier 2011 et mai 2011 (à plusieurs reprises)	Réunion, lecture et commentaire de la lettre de politique, du PNDSE et du Plan d'action	Réunions des PTF avec le Ministère Commentaires consolidés des PTF sur les documents de planification
Toutes les parties prenantes	Moment à déterminer	Validation du PNDSE II	Format à déterminer

Tableau 6 : Récapitulatif de l'évaluation technique

Domaine d'évaluation	Commentaires synthétiques
1. Base de connaissances étayant le plan sectoriel	
Quelle en est la qualité, à en juger par la documentation disponible ?	Excellente et abondante documentation, à jour. La connaissance du système et de ses difficultés est bien partagée par les acteurs
Quelles sont les lacunes critiques qui subsistent dans les données et l'analyse ?	- la question du genre est moins étudiée qu'elle le devrait, en particulier dans le secondaire et le supérieur - un écart d'année de base et donc de données existe entre le modèle de simulation et les autres documents
2. Contenu du plan sectoriel en termes d'orientations stratégiques à long terme	
Dans quelle mesure est-ce viable sur le plan budgétaire ?	Pour le court terme, le gap net est égal à 7,37 % des dépenses pour l'éducation de base et à 4,58 % des dépenses pour l'ensemble du secteur Le taux brut de dépendance décroît à long terme La soutenabilité du plan ne fait donc pas l'objet de réserves
Les compromis opérés en termes de couverture et de fourniture de services sont-ils bien fondés ?	L'atteinte de la scolarité primaire universelle est ciblée en 2020 et non en 2015, ce qui est réaliste. La part de l'éducation fondamentale dans les dépenses courantes est préservée au niveau souhaitable. Dans le plan d'investissements, le supérieur est fortement doté, en raison de la construction du campus de Nouakchott, mais l'évolution des dépenses courantes de ce niveau d'enseignement ne met pas en péril la poursuite des OMD. Le ratio élèves/maître est proche de 40, ce qui est élevé dans un pays dont la densité de population est très faible. Les salaires des enseignants du fondamental reste modéré et très proche de la valeur du cadre indicatif de FTI.
3. Contenu du plan d'action à court terme	
Les affectations budgétaires dans le cadre de dépenses à moyen terme sont-elles conformes aux ambitions du plan ?	Les principales ambitions du plan en matière de qualité et de gestion ne sont pas conditionnées par des mesures coûteuses. Les investissements nécessaires pour la croissance du système sont couverts par le plan d'actions et le CDMT
Dans quelle mesure les plans d'expansion sont-ils réalisables ?	Le rythme d'exécution programmé est supérieur aux réalisations des années antérieures, mais dans des proportions raisonnables. La structure d'exécution est très expérimentée. Les constructions scolaires connaîtront un rythme moindre que dans les années précédentes.
Dans quelle mesure le plan est-il prêt à être exécuté ?	Il n'y a pas d'interruption des activités d'investissement menées par la structure d'exécution,

	sauf pour le fondamental, où la période actuelle connaît une insuffisance de financements extérieurs.
Les contraintes en termes de capacité les plus importantes seront-elles bien résolues ?	Le procédé de maîtrise d'ouvrage des constructions scolaires par les communautés est bien expérimenté, et doit maintenant résoudre des défauts de qualité.
4. Consultation avec les parties prenantes	
Dans quelle mesure le plan a-t-il été avalisé par d'autres parties du gouvernement, en particulier par le ministère des Finances ?	Le plan est traduit par un CDMT, qui est un document partagé de prévision budgétaire.
Dans quelle mesure le plan est-il jugé acceptable par les parties prenantes clés du système éducatif ?	L'élaboration du plan a consisté en un processus mené par les directions techniques des ministères sectoriels et coordonné par un comité interministériel.
Dans quelle mesure le plan est-il jugé acceptable par les membres de la société civile ?	Les représentants de la société civile ont participé à la définition des orientations du programme au moment de la revue sectorielle conjointe ayant dressé le bilan du PNDSE.
Dans quelle mesure le plan a-t-il reçu l'appui de la communauté des bailleurs de fonds ?	Les engagements financiers des bailleurs de fonds représentent déjà les deux tiers du gap brut de financement, ce qui témoigne de leur adhésion aux options stratégiques.