Rapport d'évaluation du programme de développement du système éducatif des Comores dans la perspective de financement du PME

Alain Mingat
Janvier 2013

Ce rapport est organisé de la façon suivante : i) dans un premier temps, il rappelle un certain nombre d'aspects de fonctionnement du système qui ont été révélés dans le diagnostic du secteur, par rapport auquel le programme doit nécessairement apporter des éléments de réponse; ii) dans un second temps sera examiné l'économie globale sectorielle à moyen terme (2020) du programme proposé en examinant les choix opérés et sa pertinence structurelle; iii) dans un troisième temps, on ciblera davantage les aspects du programme qui, d'une part concernent la partie basse du système, et d'autre part s'appliquent à ses trois premières années de mise en œuvre; cette section introduira la notion de risque dans le programme envisagé; enfin, iv) dans un quatrième temps sera abordé le point de l'implication des acteurs publics/privés au programme.

1. Le diagnostic montre un système assez peu efficient, assez peu normé et disposant de modalités gestionnaires insuffisantes.

1.1 La première chose mentionnée dans le diagnostic sectoriel est la difficulté qu'il y a eu à le faire eu égard aux grandes **insuffisances dans les informations factuelles disponibles** au sein du système éducatif comorien sur une base régulière, sachant que ces insuffisances concernent aussi bien les informations financières, celles sur les personnels et les statistiques scolaires classiques au niveau des établissements d'enseignement.

1.2 Au **plan structurel et sectoriel global**, le diagnostic note que le pays est caractérisé par une productivité du travail assez faible et par un niveau élevé de chômage et de sous-emploi, en général, des jeunes en particulier. Les aspects macroéconomiques peuvent évidemment être invités pour rendre compte de cette situation, mais le système éducatif l'est forcément aussi.

. Dans la situation actuelle, le système est comme «aspiré» par sa partie haute, avec une couverture beaucoup plus large de l'enseignement supérieur que ce qui est observé dans la moyenne des pays comparables; les tendances suggèrent une augmentation forte du nombre des étudiants dans les années à venir. La régulation des flux d'élèves dans la partie moyenne du système est insuffisante. Elle l'est notamment du fait d'une insuffisante diversification des cursus dans la partie moyenne du système, mais particulièrement d'un développement très faible (et à promouvoir) des formations techniques et professionnelles, celles-ci étant utiles tant pour l'emploi et la productivité du travail que dans la perspective de contribuer à mieux maîtriser ultérieurement les effectifs du supérieur.

. De façon jointe, il est estimé que près de 40 % d'une cohorte de jeunes n'a pas une scolarisation primaire complète, alors qu'environ 15 % n'ont pas du tout accès à l'école. Dans une perspective de développement social, d'équité et de droit, il importe de progresser vers l'universalisation d'une scolarisation primaire complète et de qualité raisonnable.

. De façon transversale sur l'ensemble du système, le diagnostic souligne la nécessité de progresser significativement dans la qualité des services éducatifs offerts à tous les niveaux d'études. Les analyses montrent que cela ne tient pas de façon principale à l'insuffisance des ressources par élève, mais i) à des lacunes gestionnaires, en particulier au plan du pilotage pédagogique, et ii) à une distribution inadéquate des ressources disponibles entre les différents facteurs de l'organisation scolaire, avec en particulier i) une utilisation insuffisante des enseignants dans le primaire et les deux cycles secondaires, et ii) une disponibilité beaucoup trop faible des moyens de fonctionnement (en particulier à finalité pédagogique) au niveau des établissements à tous les niveaux d'études.

1.3 Concernant des **aspects plus spécifiques**, les points suivants ont été notés :

. Au plan de la **petite enfance**, on observe d'une part que la couverture du préscolaire est limitée et, d'autre part, que les services offerts sont notablement le fait du secteur privé. L'objectif 1 de la déclaration de Dakar indique la nécessité de développer ces services et de cibler notamment les enfants les plus vulnérables. Cela dit, les travaux disponibles sur ce thème souligne le besoin d'avoir une vision de la petite enfance qui d'une part couvre la totalité de la plage de 0 à 6 ans et d'autre part soit ciblée, pour sa composante préscolaire, sur la préparation au primaire pour contribuer à l'amélioration de sa qualité.

. Dans **le primaire**, on a noté que l'accès, comme la rétention en cours de cycle demandaient à être améliorés : d'une part on compte qu'environ 15 % des enfants en âge d'entrer en primaire ne le font pas et qu'environ 25 % des entrants n'atteignent pas la dernière classe du cycle. Pour progresser sur ces plans, il a été identifié que de façon complémentaire à ces actions sur l'offre, des actions seraient pertinentes pour stimuler la demande scolaire des populations défavorisées. Il importerait aussi de réduire la fréquence des redoublements dans la mesure où i) ils coûtent cher, ii) n'ont pas d'effet avéré sur la qualité des apprentissages et iii) constituent une cause notable des abandons en cours de cycle. En outre, on note que l'effectif moyen des classes est assez réduit (30 élèves) et qu'il pourrait être augmenté sans nuire à la qualité des apprentissages; ceci permettant de dégager des marges pour des utilisations plus prioritaires des ressources, dont les dépenses courantes à visée pédagogique.

. Dans **le secondaire général**, le diagnostic identifie à la fois des ressemblances et des différences entre les deux cycles : similitude car ils partagent une faible différenciation de leurs cursus (par des formations techniques et professionnelles); mais différenciation aussi car, s'il est envisagé de tendre vers une éducation de base englobant primaire et collège, ce n'est pas le cas du lycée dont les effectifs anticipent ceux qu'il serait pertinent d'accueillir ultérieurement au supérieur. Les deux cycles partagent aussi le fait d'avoir à la fois un taux très faible d'utilisation du temps des enseignants et une insuffisance manifeste des ressources pour le fonctionnement pédagogique des établissements. Ainsi dans le premier cycle, il est estimé que les dépenses non salariales ne comptent que pour 2,4 % des dépenses courantes, alors que le temps effectif d'enseignement des enseignants n'est que de 12,5 heures par semaine contre une référence statutaire de 20 heures. Dans le second cycle, les enseignants n'assurent en moyenne que 12,7 heures d'enseignement (référence de 18 heures). Au total, c'est plus d'un tiers de la masse salariale des enseignants de l'enseignement secondaire qui est de fait perdue.

. Dans **l'enseignement supérieur**, le diagnostic établit que les arbitrages implicites faits entre la quantité et la qualité au cours des dix dernières années ne sont pas favorables. En effet, face à une croissance excessive des effectifs en relation avec les possibilités d'emplois, les dépenses publiques courantes par étudiant sont spécialement faibles, ceci ne favorisant ni l'excellence des services offerts ni la professionnalisation des formations.

. En ce qui concerne **l'alphabétisation**, la proportion des adultes (15-45 ans) analphabètes est de l'ordre de 43 % soit 147 000 personnes, et la réduction de cette proportion est un aspect insuffisamment pris en charge. Les axes stratégiques du programme pour l'alphabétisation sont à priori i) de réduire la proportion d'analphabètes par deux (objectif de Dakar) d'ici 2020, ii) d'améliorer les compétences sociales et économiques des apprenants.

1.4 Enfin, la performance de **gestion du système** est jugée très faible sur l'ensemble du système. Bien sûr la grande faiblesse des informations statistiques constitue une quasi impossibilité de gérer et de piloter le système; mais si cette absence est certes dirimante, le diagnostic identifie qu'en toute hypothèse les structures appropriées peuvent être absentes, ou insuffisamment équipées au plan institutionnel comme à celui de leurs capacités fonctionnelles. Cela concerne à la fois i) les instances de coordination entre les activités développées dans chacune des trois îles et ii) celles en charge de la mise en œuvre des services éducatifs offerts au sein de chacune d'entre elles. Un changement technique et culturel est appelé pour assurer un pilotage approprié du système tant i) dans la quotidienneté de son fonctionnement (fonctionnement des établissements, allocation des ressources aux établissements, contrôle de l'efficience dans leur utilisation au niveau local, pilotage des résultats d'apprentissage), que ii) pour le suivi et l'évaluation du programme (progrès dans l'insertion des formés sur le marché du travail, suivi de la mise en place des dispositions arrêtées au plan de la politique éducative et évaluation des résultats effectivement obtenus).

2. Le programme sectoriel global envisagé à moyen terme par le pays

Comme on vient de le constater, le diagnostic qui a été fait du système identifie de nombreux dysfonctionnements. Un aspect très positif, et sans doute très encourageant, est qu'il a en fait été considéré comme une occasion i) de disposer d'éléments qui manquaient alors à la réflexion du Gouvernement pour l'appréciation de son système et ii) de disposer d'une base de départ pour construire une politique éducative nouvelle et organiser une structure qui serait capable de la mettre en œuvre.

De façon générique, cette politique éducative nouvelle qui vise de façon complémentaire d'une part à corriger tout ou partie des difficultés rencontrées et, d'autre part, à envisager des progrès à moyen terme du système en quantité et en qualité, est matérialisée dans le Plan Intérimaire de l'Education (PIE) que le pays a construit et se propose de suivre d'ici l'horizon de l'année 2020. Examinons en quoi ce plan peut être considéré comme crédible pour lui-même et dans la perspective de bénéficier d'appuis extérieurs, dont celui du Partenariat Mondial pour l'Education.

Deux aspects importants sont considérés pour valider la crédibilité du plan proposé : i) la soutenabilité financière du plan proposé; ii) sa capacité à trouver les meilleurs équilibres à

l'intérieur des ressources disponibles pour répondre le mieux possible (de façon efficiente et équitable) aux objectifs sociaux du pays pour son système d'éducation et de formation.

2.1 La soutenabilité du programme

Pour s'assurer de cette dimension, le pays a utilisé un modèle de simulation assez détaillé, construit selon les standards en la matière. Une observation de base est que le programme de moyen terme répond à l'objectif de soutenabilité. Cette soutenabilité n'est certes pas totale car il aura des besoins de financement extérieurs et car ceux-ci ne sont pas encore totalement sécurisés; mais elle l'est au plan des dépenses courantes, ce qui correspond à un élément important d'orthodoxie financière.

Par ailleurs, il convient de noter que cette soutenabilité financière n'a pas été obtenue au prix d'hypothèses invraisemblables concernant les arbitrages intersectoriels futurs au bénéfice du secteur. En effet, dans la situation actuelle, il est estimé que le pays alloue 20,4 % de son budget courant au secteur de l'éducation, un chiffre en ligne avec le cadre indicatif traditionnel; le Gouvernement a certes envisagé d'accorder une priorité accrue au secteur, ce qui manifeste une vision positive de son engagement pour le secteur; mais il a aussi été sensible au principe de réalité et n'envisage pas des évolutions qui seraient peu réalistes compte tenu des équilibres qu'il doit aussi maintenir en termes intersectoriels et de la compétition normale avec ses autres besoins collectifs. Le chiffre de 24 %, envisagé en 2020 pour la part du budget courant de l'éducation dans le budget de l'Etat, apparaît à cet égard raisonnable et constituer un compromis volontariste et réaliste.

2.2 La pertinence de la stratégie globale au sein des arbitrages réalisés

Les arbitrages à réaliser ont bien sûr été difficiles. L'économie générale du programme retenu consiste globalement à :

* Faire un effort spécifique pour la petite enfance i) en développant l'éducation parentale et ii) en augmentant de façon très forte la couverture des services; alors que le taux de préscolarisation est de l'ordre de 6 % en 2010, il est envisagé qu'il atteigne 60 % en 2020. Ces évolutions se feraient dans le cadre des Ecoles Coraniques Rénovées qui auraient des objectifs formels de développement général de l'enfant, en ciblant notamment les aspects cognitifs et la préparation au cycle primaire. La durée du segment préscolaire serait réduite à deux années mais en associant efficience dans l'organisation et qualité du service offert.

* Au niveau primaire, la cible est l'accès universel en 2020 et des progrès significatifs dans la rétention en cours de cycle et dans la qualité de l'éducation offerte dans un contexte d'efficience accrue dans les modes d'organisation et l'utilisation des ressources.

. Concernant la visée de **l'accès universel en 2020** (et l'amélioration de la rétention), outre des activités pour renforcer l'offre (réhabilitation de salles de classe existantes, construction de nouvelles, sachant que le coût très élevé des constructions scolaires reste un souci), des actions ciblées sont envisagées pour stimuler la demande scolaire des familles défavorisées; l'idée est bonne, mais on peut aussi avoir des incertitudes

sur l'impact des mesures ici envisagées; un dispositif d'évaluation serait utile pour en vérifier l'efficacité. De façon plus spécifique, des dispositions sont envisagées pour une meilleure intégration au contexte scolaire d'enfants souffrant d'un handicap;

. Concernant la visée de l'**amélioration de la rétention** en cours de cycle (85 % d'achèvement du cycle anticipé en 2020; 62 % en 2010), la réduction de la fréquence des redoublements est considérée, et il s'agit d'une mesure importante. La mise en place de sous-cycles et d'activités d'évaluation/remédiation constituent des approches utiles pour y contribuer. Les actions sur la demande des familles défavorisées (ci-dessus) et les actions pour améliorer la qualité (ci-après) complètent la perspective;

. Concernant l'amélioration des processus éducatifs et la visée d'**augmenter le niveau d'acquisitions** des élèves, les dispositions envisagées consistent au sens large d'une part à faire des gains d'efficience, notamment i) en réduisant la fréquence des redoublements et ii) en en augmentant de 30 à 40 le nombre moyen des élèves par classe (il a été montré que cela n'aurait pas d'effet négatif sur les apprentissages) et d'autre part à mobiliser les économies ainsi faites pour augmenter de façon significative les actions d'appui au processus pédagogique (révision des programmes, disponibilité de manuels/matériels didactiques, formation des enseignants et des corps d'inspection, évaluation régulière des élèves). Il ne fait pas de doute que ces mesures sont bonnes, mais il s'agit surtout de mesures «formelles ou techniques»; il pourrait être utile de les compléter au plan des incitations et de la responsabilité des acteurs.

Au total pour ce que qui concerne la partie basse du système, il est clair que le programme proposé par le pays manifeste des efforts à la fois d'une grande intensité et globalement d'une bonne pertinence, les aspects d'efficience et d'équité étant bien pris en compte.

. L'alphabétisation des adultes est également incorporée au programme. Mais il s'agit d'activités nouvelles pour le Gouvernement qui ne disposait pas vraiment d'un programme national sur ce plan; il est envisagé que la proportion des analphabètes (15-45 ans) passe de 43 % en 2010 à 28 % en 2020. Les dispositions envisagées sont plutôt institutionnelles et classiques au plan technique. Mais l'expérience montre que les actions d'alphabétisation ne produisent pas nécessairement l'intégralité des résultats attendus. On pourrait penser avoir des dispositions intégrées de pilotage de l'opération sur la base des résultats effectifs.

. Concernant le premier cycle secondaire, l'ambition du pays était de progresser rapidement vers la constitution d'un cycle de base qui engloberait à la fois le niveau primaire et le premier cycle secondaire. En dépit des efforts faits pour y arriver, ceci n'a pas été possible dans le cadre de la soutenabilité du programme. Le taux de transition constaté en 2010 était estimé à 73 % et il est envisagé qu'il s'établisse à 76 % en 2020 en prenant en compte à la fois ceux qui poursuivraient dans la filière générale (60 %) et ceux qui seraient admis dans une formule de formation professionnelle (16 %); mais, même en passant de 73 à 60 % de transition du primaire, les effectifs de la filière générale augmenteraient tout de même de 40 % entre 2010 et 2020. En outre l'introduction de la formation professionnelle assure un élément significatif de diversification des cursus, utile en lui-même comme dans une perspective de régulation des flux dans le système global.

Une stratégie comparable à celle poursuivie dans le primaire est ici envisagée, avec d'une part des constructions et réhabilitations de salles de classe pour accompagner l'augmentation des effectifs, et d'autre part des gains d'efficience dans le fonctionnement du système pour réaliser des économies placées dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Au titre des gains d'efficience, on note la réduction des redoublements, un changement dans les horaires des élèves (de 29 à 27 heures hebdomadaires) et surtout dans le service effectif des enseignants (de 12,5 heures à 18 heures par semaine), ainsi qu'une augmentation de 37 à 40 de la taille moyenne des divisions pédagogiques. De façon jointe, des évolutions positives sont envisagées pour i) mettre manuels et guides à disposition des élèves et des enseignants dans les principales matières de base selon les programmes rénovés, et ii) assurer une formation continue aux enseignants et aux chefs d'établissement. Notons que ces perspectives apparaissent sur le papier assez bien identifiées et qu'on peut imaginer assez bien les dispositions à prendre pour y arriver. Cela dit, cela vaut seulement pour certaines d'entre elles; c'est moins clair pour d'autres aspects, notamment i) la réduction des redoublements et ii) l'augmentation substantielle du nombre effectif des heures d'enseignement des professeurs.

. Compte tenu du maintien du taux de transition global entre le primaire et le premier cycle secondaire et de la dérivation de près d'un quart des élèves vers des formations professionnelles au niveau du premier cycle, le second cycle secondaire n'est pas exposé d'ici 2020 à des questions signification de régulation des flux. Il est ainsi anticipé qu'en 2020, 80 % des sortants du collège pourront avoir accès au lycée d'enseignement général et que 10 % additionnels pourraient intégrer une formule de formation professionnelle. Cela conduirait plus ou moins à un maintien des effectifs en second cycle secondaire général sans générer de pressions fortes sur les effectifs du supérieur. Des dispositions globalement comparables à celles envisagées pour le premier cycle sont ciblées pour le second; on note toutefois, un effort sur l'informatique au lycée sans envisager de modification sur le temps d'enseignement pour les élèves. La réduction des redoublements (de 25 % en 2010 à 10 % en 2020) et l'augmentation du nombre effectif des heures de cours des enseignants (de 12,7 à 17 heures par semaine) sont identifiées, et ce sont de bons objectifs; mais on ne dit pas précisément comment on va réussir à les réaliser de façon concrète.

. Le développement des formations techniques et professionnelles constitue une pierre importante à l'édifice sectoriel, comme cela a été souligné précédemment. Dans le plan, ce sous-système est calibré pour accueillir 40 % des sortants du primaire qui ne poursuivraient pas dans l'enseignement général, sachant que le chiffre correspondant est de 50 % à l'issue du collège. Il offrirait plusieurs formules constituées pour partie de formations courtes (6 mois) et pour partie de formations plus longues (2 années) dans les secteurs secondaires et tertiaires. La fourniture de ces services est prévue selon des plans qui restent à finaliser mais dont des aspects importants seront i) la recherche de la pertinence des formations en relation avec les demandes du marché, et ii) le partenariat entre le public et le privé tant en ce qui concerne les structures concernées que les relations entre les structures et le secteur économique. On note que si ces perspectives sont à priori favorables, l'expérience de la formation professionnelle dans les pays de la région a parfois été difficile. On en vient à recommander des activités fortes de suivi et évaluation i) du fonctionnement des structures et ii) des résultats d'insertion des formés sur le marché du travail, pour piloter son évolution efficiente sur la durée.

. Enfin, l'enseignement supérieur constitue une composante importante du programme. Comme cela est indiqué, le programme anticipe une augmentation assez limitée du nombre d'étudiants; mais des évolutions significatives sont envisagées dans le fonctionnement du sous-système, notamment via i) la diversification sélective et la professionnalisation d'une proportion significative des formations (outre l'utilisation des technologies actuelles pour bénéficier des ressources qui existent via internet et/ou des dispositifs spécifiques disponibles) pour faciliter l'insertion professionnelle des formés, ii) la coopération internationale, et iii) l'augmentation des dépenses par étudiant et l'amélioration de la qualité des services offerts pour conforter les standards de qualité; dans cette perspective, des dispositions sont budgétées pour stimuler la recherche par le financement contractuels de projets.

Au total, l'examen du programme national de développement à moyen terme (2020) du système d'éducation et de formation du pays montre que le pays a considéré de façon sérieuse le diagnostic et a su construire un programme national fonction de ses propres choix qui, dans une large mesure, i) offre une réponse appropriée aux dysfonctionnements constatés, ii) identifie un cadre équilibré pour le développement coordonné du secteur en traitant raisonnablement des aspects d'efficience que d'équité, iii) tout en restant dans un contexte cadré de soutenabilité financière à moyen terme. On reviendra plus avant sur les risques possibles ou sur des aspects gestionnaires qui demanderaient à être examinés plus en détail.

3. Le programme sectoriel pour les trois années à venir

3.1 Question de dates et de cibles

C'est à l'intérieur de cette perspective globale à moyen terme, qui apparaît raisonnable, que s'inscrit le programme de mise en œuvre pour les trois prochaines années (2013 à 2015) et pour lequel le financement du GPE est demandé. L'évaluation du programme sur ces trois années amène de façon presque immédiate une interrogation «fondamentale» préalable.

L'interrogation porte sur le fait que les objectifs pour 2015 ont été définis à mi-chemin entre d'une part ce qui a été constaté (RESEN) pour l'année 2010 (aussi année de base du modèle de simulation) et ce qui est ciblé pour l'année 2020. Or, vu depuis l'année 2013, il est à craindre que les balises pour l'année 2015, définies de cette manière, ne soient aujourd'hui pas tout à fait réalistes. Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à soutenir le programme des actions envisagées d'ici 2015; mais cela suggère qu'il faut anticiper que le pays ne pourra pas nécessairement atteindre les balises identifiées dans les temps prévus. En effet, cet horizon est très court pour la mise en mouvement d'un programme tout de même ambitieux avec des structures institutionnelles parfois encore à établir et des fonctionnalités et des capacités encore à construire. C'est au programme de ces trois années de construire ces bases et ces fonctionnalités pour produire les résultats anticipés, en fait plutôt pour 2017 que pour 2015.

Dans ce contexte, et sans remettre en cause le programme, il pourrait être intéressant de viser pour 2015 un nombre plus limité d'objectifs quantitatifs et de cibler des valeurs plus réalistes. Par exemple, cibler i) un taux d'accès de 88 %, ii) un taux d'achèvement du primaire de 70 %, iii) une couverture du préscolaire de 25 %, iv) un service effectif de 15 heures/semaine pour les enseignants du collège, et v) 1000 sortants du primaire et 500 du collège dans des

structures de formation professionnelle. Le travail (et le suivi) sur les autres points serait évidemment maintenu, mais on ciblerait de façon plus centrale ce corps réduit d'indicateurs.

3.2 Soutenabilité sur dépenses courantes, mais sous-financement sur certains aspects

Cette question étant provisoirement mise à part, on peut observer que les actions globalement prévues dans le programme triennal permettent bien d'engager la perspective de moyen terme ciblée tant en ce qui concerne la construction d'un système (informations, organisation institutionnelle) que la mise en place des premières actions logistiques pour la réaliser. Outre les activités prévues sur le budget de l'Etat qui sont conformes à la vision d'ensemble, la question des financements complémentaires par l'aide extérieure ne peut être ignorée. On peut d'abord constater, pour les activités identifiées pour un financement extérieur, que celles envisagées pour i) le primaire, comme pour ii) la construction de l'armature institutionnelle du système, ont dans une très large mesure un financement identifié, avec une contribution significative prévue pour le FME (bien en ligne avec son objet premier).

Il en est partiellement de même des activités pour la petite enfance (éducation parentale et préscolaire), bien qu'il reste des financements à rechercher pour des aspects non «logistiques lourds»; il s'agit notamment de matériels pédagogiques, dont on sait l'importance pour que les services offerts soient effectivement de qualité (les murs ne suffisent pas). Le sous-secteur de la formation professionnelle, pour sa part, a déjà retenu l'attention de certains partenaires au développement dans la mesure où la plus grande partie du financement du programme triennal pour ce segment du système apparait déjà sécurisé.

L'alphabétisation des adultes se trouve dans des circonstances beaucoup moins favorables; en effet, le financement de l'essentiel des activités prévues sur ce thème n'a pas été sécurisé et reste «à rechercher». Il en est plus ou moins de même pour la partie des «investissements» de l'enseignement secondaire général (deux cycles), et dans une moindre mesure du supérieur. Les besoins restant à couvrir pour le programme triennal sont estimés respectivement à environ 1,1 million de dollars US pour l'alphabétisation, 4,5 millions de dollars pour le premier cycle secondaire, 2,7 millions de dollars pour le second cycle et 3 millions de dollars pour le supérieur. S'ajoutent à cela environ 2,8 millions de dollars pour la formation professionnelle, bien qu'une proportion d'environ 75 % des besoins en matière d'investissement dans ce sous-secteur soient couverts par les engagements identifiés de certains partenaires.

A l'échelle du pays et de ses partenaires extérieurs traditionnels dans le secteur de l'éducation, ces montants sont substantiels. A ce titre, une stratégie doit sans doute être identifiée pour d'une part trouver à financer tout ce qui pourrait l'être et d'autre part déterminer les éventuels ajustements à faire dans le programme pour ce qui ne le pourrait pas (ou pas tout de suite). Il est vrai que toutes ces activités se déroulent sur une certaine plage de temps et que des évolutions sont possibles; ces questions, en toute hypothèse, sont posées car les réponses qui pourront être obtenues conditionnent pour une part significative la mise en œuvre du programme de développement de l'éducation et de la formation dans le pays, en particulier pour les segments du système qui sont concernés.

3.3 Appuyer les évolutions au plan des informations et des structures gestionnaires

Il est peut être utile maintenant de s'attarder un peu sur la question de la construction de l'armature institutionnelle du système (qui était apparue si lacunaire dans le diagnostic) et de sa dotation en personnels ayant les capacités requises pour la faire fonctionner. Il y a sur ce plan plusieurs activités à considérer, depuis celles concernant la production régulière et fiable des informations de base pour gérer un système éducatif (statistiques scolaire, ressources humaines, données financières) à celles qui assureraient un pilotage des établissements (de leurs ressources et de leurs résultats) et du système dans son ensemble pour son suivi, son évaluation et ses ajustements. De façon plus ou moins spécifique selon les domaines, on va normalement retrouver les deux aspects suivants : i) des aspects institutionnels à régler, notamment dans le contexte des Comores et de l'autonomie des trois îles et des structures de responsabilité (incitations, modalités de contrôle et sanctions) à établir; ii) des aspects techniques et pratiques à considérer, car les individus (leur position dans le système) ciblés pour exercer telle ou telle responsabilité doivent être en capacité de l'exercer effectivement. Ceci implique que des instruments soient identifiés et construits, et que les individus en charge de les utiliser aient été effectivement formés à leur usage.

Sur le papier, ces choses peuvent paraitre simples; elles ne le sont bien sûr pas, en général, mais surtout dans le cas des Comores où ces structures sont très lacunaires dans la situation actuelle et où le contexte institutionnel global apporte des éléments de complication qu'on ne rencontre pas dans d'autres pays. Dans le programme du pays, ces choses ne sont bien sûr pas absentes, mais on dispose surtout de déclarations un peu génériques en la matière. L'observateur externe n'est pas pleinement rassuré, et il serait tenté de mettre ce point banalement au titre des risques du programme. Ce n'est sans doute pas la meilleure approche compte tenu de l'importance cruciale de ces activités au cours des premières années du programme. Il ne s'agit pas de déclarer un risque mais, notamment pour les partenaires qui ne sont pas seulement financiers mais aussi techniques, d'accompagner de manière responsable le Gouvernement pour qu'il réussisse de façon satisfaisante cet aspect fondamental du programme, tant dans la construction des nouvelles dispositions que dans leur mise en application progressive, mais effective dans le temps.

4. Le degré d'implication des acteurs publics et privés au programme

Cet aspect est toujours important à prendre en compte. Il l'est sans doute spécialement dans le cas considéré, compte tenu de la vision sectorielle du programme et de son ambition (mais c'est un bon point), mais aussi de sa «nouveauté» eu égard au fonctionnement traditionnel du système, le tout dans le contexte institutionnel global particulier du pays. Notons d'abord qu'il n'y avait pas d'expérience de quelque chose comme le PIE dans le contexte comorien, et que la construction du programme a été une occasion d'activer l'implication des acteurs concernés du secteur. Mais il faudra veiller à ce que ces formes d'implication des acteurs restent bien actives lors de sa mise en œuvre.

Le pays, compte tenu notamment de sa structure institutionnelle sur trois îles, a mis en place la Conférence Nationale de l'Education, qui regroupe les structures éducatives des trois îles (commissariats, inspections, ..) et qui se réunit au moins une fois par an. Elle discute tant les

orientations du système éducatif que les mesures pratiques plus spécifiques qui semblent intéressantes à prendre. Cette conférence regroupe des a ainsi discuté du diagnostic réalisé (qui avait par ailleurs été présenté et discuté préalablement dans chacune des trois îles de l'Union) et les options concernant les différents aspects qui constituent le PIE.

Outre la conférence nationale qui est interne à l'administration scolaire, les syndicats enseignants, les établissements privés d'enseignement et les ONG ont été impliqués dans l'information et les discussions sur le PIE, ainsi que dans sur les travaux réalisés pour l'identification des actions concrètes concernant sa mise en œuvre. La participation de tous ces acteurs sera pérennisée dans le contexte de la commission paritaire consultative de l'éducation (qui comprendra aussi les associations de parents d'élèves) qui a vocation notamment à assurer un dialogue permanent entre les différentes parties concernées en vue de favoriser, pour une concertation sur le fonctionnement du système éducatif et conseiller les autorités compétentes de l'Union et des Îles Autonomes sur des situations particulières relatives au fonctionnement et au développement du secteur.

Des assisses nationales de l'éducation ont aussi été organisées dans le cadre de la préparation du PIE en décembre dernier. Lors de celles-ci, les organisations professionnelles ont notamment été impliquées directement pour travailler sur les dossiers concernant la formation professionnelle et technique et les questions d'emploi.

Enfin, sur un plan plus large et plus institutionnel, le Groupe Technique Sectoriel, constitué sous l'égide du Commissariat au Plan, regroupe les principales directions du Ministère de l'Education et les Partenaires Techniques et Financiers; il a également été impliqué lors de la préparation du PIE et s'est ainsi réuni plusieurs fois au cours de l'année 2012. Le Ministère des Finances a également été directement associé à la préparation du PIE, en particulier pour ce qui concerne la définition du cadre budgétaire du programme sur la base du modèle de simulation. Dans ce contexte, on notera que si le Ministère des Finances a bien validé une augmentation significative du volume des dépenses publiques pour le secteur, il a aussi eu la sagesse de ne pas envisager une augmentation plus forte que celle qui était raisonnablement compatible avec les arbitrages intersectoriels plus globaux.

5. Rappels de quelques points de vigilance

Il n'y a probablement pas de vigilance particulière en matière de mobilisation des ressources pour le programme. On peut raisonnablement anticiper qu'en absence de circonstances extraordinaires, le gouvernement mobilisera bien les ressources pour lesquelles il s'est engagé; il en est de même des contributions déjà sécurisées de la part des partenaires. Sont encore en suspend certains financements qui restent à rechercher; et ceux-ci ne représentent pas des montants anecdotiques. S'il faut aider le pays à rechercher ces financements manquants, il ne peut être exclu qu'il faille aussi l'aider ultérieurement à définir comment faire pour se passer de cette partie des financements extérieurs qui n'auraient finalement pas trouvé preneur.

Mais là où le programme est sans doute le plus fragile concerne tant la maîtrise des aspects institutionnels du système dans un contexte de trois îles autonomes, que la capacité technique

des services d'une part à mettre en place les perspectives génériques identifiées et d'autre part pour faire fonctionner les dispositions retenues de manière efficace et pérenne. On a souvent tendance à sous-estimer ces difficultés, et on a souvent encore davantage tendance à sous-estimer le temps nécessaire pour obtenir les résultats espérés sur ce plan. Au-delà des aspects logistiques spécifiques qui sont toujours plus aisés à réaliser, c'est l'armature institutionnelle, et la culture qui va avec qu'il s'agit de construire; et cela prend forcément du temps. Les trois premières années du programme seront à cet égard cruciales; au-delà de la réalisation de tel ou tel aspect spécifique, ce sont la pertinence et la lisibilité pour tous les acteurs du système de l'architecture d'ensemble, comme la ténacité de l'administration pour cet objectif qui vont se révéler essentielles. L'appui des partenaires, surtout dans sa dimension technique (et avec une égale ténacité), pourra se révéler avoir une valeur ajoutée particulière.

6. A titre de conclusion et de recommandations

Il ne fait pas de doutes que le pays a conduit des activités très sérieuses tant en matière de diagnostic de son système éducatif (c'était la première fois) que de réflexions sur sa politique éducative au sein d'une perspective sectorielle qui est soutenable à la date de ce rapport pour les segments les plus centraux du secteur. Ces activités ont certes été conduites par le pays pour améliorer son système d'éducation et de formation, mais dans une certaine mesure aussi dans la perspective de mobiliser des financements extérieurs, dont ceux du PME. A cet égard, et avant même que cette requête ait été même examinée, l'existence de la qualité du programme proposé par le pays peut sans doute d'ores et déjà être comptée comme un effet structurant positif de l'initiative internationale.

Compte tenu de la teneur de l'évaluation qui vient d'être présentée, le rapport conclut sur une note tout à fait positive. Le programme est tout à la fois ambitieux et réalisable, même si on n'a pas omis de souligner le besoin qu'il y aura à l'accompagner, au plan financier bien sûr, mais aussi, et sans doute façon plus cruciale encore, au plan technique. Au total, il y a sans ambiguïté le besoin d'un soutien du programme en vue de recevoir un financement approprié de la part du Partenariat Mondial pour l'Education.

Dans ce cadre, on sait que les montants financiers du PME affectés à un pays sont dans une large mesure déterminés de façon préalable à la production de la requête; et on comprend la nécessité de cadrage de l'opération. Cela dit, on ne peut aussi que supposer que les allocations initiales sont surtout indicatives et qu'il peut exister une certaine flexibilité au moment où les décisions effectives sont prises. Dans le cas des Comores, la qualité de la proposition pourrait militer légitimement pour son allocation soit un peu accrue en référence à ce qui avait été initialement indiqué.

