INTÉGRER L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE DANS LA PLANIFICATION SECTORIELLE DE L'ÉDUCATION

DOCUMENT DE LECTURE DU **MODULE 5**:
Modalités de mise en œuvre, suivi et évaluation des programmes d'enseignement préscolaire

UNESCO
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

iiep
Institut international de planification de l'éducation

PARTENARIAT MONDIAL pour L'ÉDUCATION

unicef | pour chaque enfant

INTÉGRER L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE DANS LA PLANIFICATION SECTORIELLE DE L'ÉDUCATION

DOCUMENT DE LECTURE DU **MODULE 5** :
Modalités de mise en œuvre, suivi et évaluation des programmes d'enseignement préscolaire

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Institut international de planification de l'éducation

PARTENARIAT MONDIAL *pour* L'ÉDUCATION

unicef | pour chaque enfant

DÉNI DE RESPONSABILITÉ

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO, de l'UNICEF, du Partenariat mondial pour l'éducation ou du Groupe de la Banque mondiale aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

PUBLIÉ PAR

L'Institut international de planification de l'éducation
(IIPE-UNESCO)
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France
www.iiep.unesco.org

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, États-Unis
www.unicef.org

Le Partenariat mondial pour l'éducation (PME)
1850 K Street N.W.
Suite 625
Washington, 20006, États-Unis
www.globalpartnership.org

DROITS ET LICENCES

Toutes les ressources citées dans le présent guide sont disponibles conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike (CC-BY-NC-SA 4.0).

Il est possible de copier et de redistribuer le contenu du présent document, sans restriction quant au support ou la forme, ainsi que de le réorganiser, de le transformer et de s'en inspirer, sauf à des fins commerciales.

Octobre 2019

Module 5

Bienvenue dans le module 5.

Comme nous l'avons vu dans les précédents modules, la préparation du plan suit un processus séquentiel mais néanmoins itératif. Une fois les programmes prioritaires et le cadre des coûts et du financement élaborés et acceptés, l'étape suivante de la préparation du plan sectoriel de l'éducation (PSE) comprend trois grands aspects : la rédaction du plan d'action pluriannuel, la définition des modalités de mise en œuvre, et la conception du cadre de suivi et d'évaluation (S&E).

Pour assurer la bonne exécution du plan, il est nécessaire de définir des modalités de mise en œuvre claires et de bien établir qui est responsable de la mise en œuvre globale du plan, qui est chargé des programmes et activités spécifiques, et comment faire en sorte que les capacités nécessaires soient en place.

Il est en outre essentiel d'avoir des mécanismes de S&E appropriés pour vérifier que le plan est en bonne voie d'atteindre ses objectifs. Tout particulièrement dans le cas du sous-secteur préscolaire, un système de S&E qui fonctionne bien est indispensable pour a) promouvoir et pérenniser des programmes et des services d'éducation de la petite enfance pertinents et de qualité, et b) veiller à ce que les enfants les plus défavorisés soient suffisamment ciblés.

Le module 5 explique les modalités de mise en œuvre et les capacités à prévoir pour mener à bien un plan efficace incluant les programmes préscolaires. Nous verrons également les principaux principes, processus et outils de S&E liés au suivi des activités d'éducation de la petite enfance prévues dans le PSE, et comment construire de solides indicateurs, plus spécialement dans le domaine de l'éducation de la petite enfance. Enfin, pour conclure ce module et le cours, les différentes étapes de finalisation du plan sont passées en revue.

Sommaire

1. **Introduction** 1

2. **Plan d'action et modalités de mise en œuvre pour le préscolaire** 3

3. **Le suivi et l'évaluation de l'éducation préscolaire** 9

4. **Les prochaines étapes : finalisation et endossement du PSE** 21

5. **Marche à suivre** 25

Objectifs du cours

Après avoir réussi ce module, les participants devraient pouvoir :

- Expliquer les principes et les modalités d'une mise en œuvre efficace des programmes préscolaires.
- Expliquer les concepts et la finalité du suivi et de l'évaluation dans le domaine de l'éducation de la petite enfance.
- Définir les éléments importants à prendre en compte pour choisir les indicateurs clés sur le sous-secteur préscolaire.

Calendrier

Le module 5 se déroulera du 25 novembre au 1er décembre 2019.

Selon votre profil d'apprentissage, il vous faudra deux à cinq heures en moyenne pour achever ce module (lire/regarder les documents, faire le quiz et réaliser les activités)

Suggestions de lecture

Les ouvrages majeurs qui suivent présentent les grands principes des modalités de mise en œuvre et du suivi-évaluation qui peuvent être appliqués à l'éducation préscolaire. **Ils complètent le présent cours. Veuillez noter que le contenu de ces ouvrages ne sera pas évalué pendant le cours.**

IIPE-UNESCO. 2010. «Planification stratégique : techniques et méthodes». Document de travail pour la planification du Secteur de l'éducation. Document de travail numéro 3. Paris : IIPE-UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189759_fre

PME. 2018. *Les revues sectorielles conjointes dans le secteur de l'éducation : Guide pratique pour l'organisation de revues efficaces.* Washington : PME. https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2019-04-gpe-guide-pratique-revues-sectorielles-conjointes.pdf Voir également les outils associés.

PME et IIPE-UNESCO. 2015. *Guide pour l'évaluation d'un plan sectoriel d'éducation*. Paris : IIPE-UNESCO. https://www.globalpartnership.org/content/guidelines-education-sector-plan-appraisal

Ces suggestions de lecture figurent aussi dans la bibliographie qui énumère toutes les sources citées dans le présent Module. Ces lectures suggérées ainsi que les lectures complémentaires recommandées ci-dessous sont disponibles sur le web ; il suffit de cliquer sur les liens fournis.

Lectures complémentaires

Les publications ci-après pourraient aussi vous intéresser.

Site web de Better Evaluation : https://betterevaluation.org/

Independant Evaluation Group et Banque mondiale. 2012. *Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-To Guide.* Washington : Banque mondiale. https://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/designing_results_framework.pdf.

Örtengren, K. 2016. *A Guide to Results-Based Management (RBM): Efficient Project Planning with the Aid of the Logical Framework Approach (LFA).* Stockholm : Swedish International Development Cooperation Agency. https://www.sida.se/English/publications/148157/a-guide-to-results-based-management-rbm-efficient-project-planning-with-the-aid-of-the-logical-framework-approach-lfa/

PME. 2017. *L'action du GPE dans les pays partenaires.* Washington : PME. https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2017-08-commen-gpe-soutient-pays-partenaires.pdf

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). 2009. *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement.* New York : PNUD. http://web.undp.org/evaluation/handbook/french/docments/PME-Handbook_Fr.pdf

UNICEF. 2019. *Pre-primary Subsector Diagnostic and Planning Tool.* New York : UNICEF.

Plateforme virtuelle

Vous trouverez les ressources ci-après sur la plateforme du cours :

- Vidéo de présentation du module 5
- Vidéo de motivation
- Présentation animée
- Document de lecture (le présent document)
- Outils d'évaluation (quiz + exercices « glisser-déposer »)
- Activités
- Sondage
- Forum de discussion
- Glossaire
- Séance de synthèse

Besoin d'aide ?

Si vous avez des questions à poser ou des commentaires sur les lectures ou les activités du module 5, n'hésitez pas à les partager sur le forum de discussion (de la plateforme du cours) afin de recueillir l'avis des autres participants et de l'équipe pédagogique. Nous invitons les participants à s'entraider sur ce forum. Les modératrices et modérateurs suivront ces échanges et interviendront le cas échéant.

© UNICEF

1. INTRODUCTION

Les programmes prioritaires et le cadre des coûts et de financement ont maintenant été définis. Dans ce module, nous allons nous intéresser aux trois dernières étapes de la préparation du PSE (graphique 1)[1].

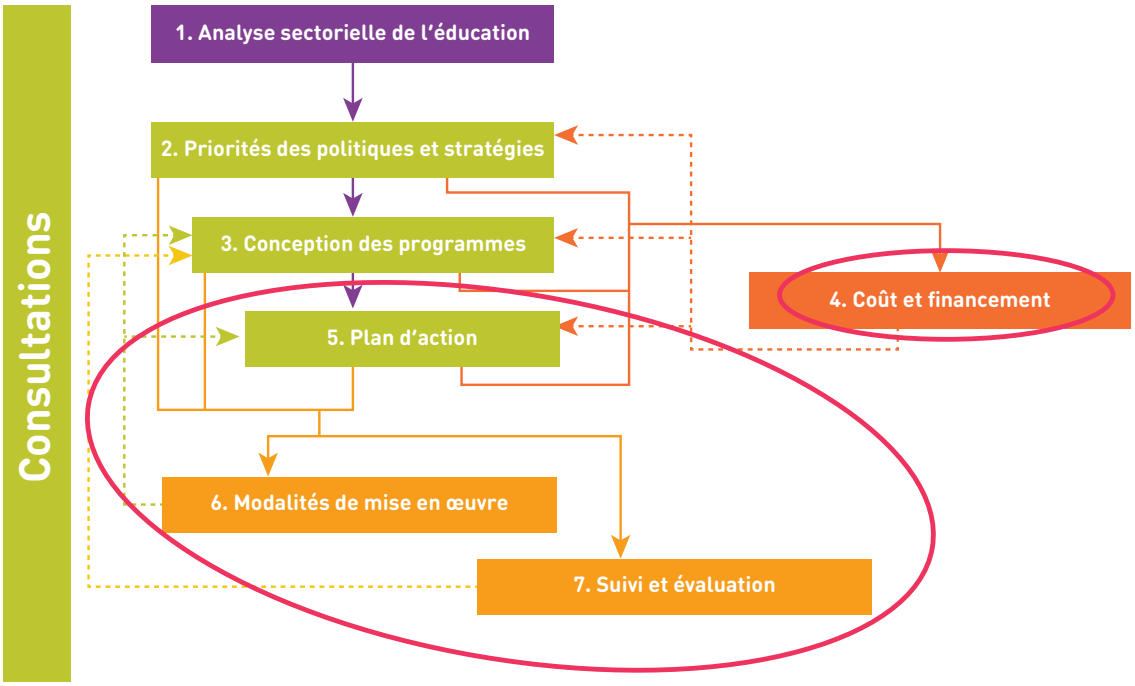
- **Étape 5 :** Élaboration d'un plan d'action pluriannuel solidement étayé
- **Étape 6 :** Identification de structures de gouvernance claires permettant de mettre en œuvre le plan
- **Étape 7 :** Suivi des progrès dans l'achèvement des jalons clés/majeurs du plan sur le préscolaire

Nous allons examiner chacun de ces domaines sous l'angle général de la planification sectorielle de l'éducation, en étudiant tous les aspects particuliers au préscolaire à prendre en compte à chaque étape.

1 PME et IIPE-UNESCO (2015b), IIPE-UNESCO (2010a), IIPE-UNESCO (2010b), et UNICEF (2019a).

FIGURE 1.

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UN PSE : FOCUS SUR LES ÉTAPES 5, 6 ET 7



Source : PME et IIPE-UNESCO, 2015b.

2. PLAN D'ACTION ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE POUR LE PRÉSCOLAIRE

La mise en œuvre des activités préscolaires se déroule à différents niveaux, faisant intervenir les enseignants et assistants des structures d'éducation de la petite enfance, leurs supérieurs hiérarchiques, les responsables des programmes scolaires, les formateurs des enseignants, et les inspecteurs de district. Aux niveaux central, régional ou du district, il est nécessaire de clarifier les responsabilités de mise en œuvre, la supervision et le suivi du plan, afin de garantir que les activités sont bien menées aux échelons inférieurs et déterminer si des mesures correctives doivent être prises. Le PSE doit donc préciser qui est chargé des activités de mise en œuvre à tous les niveaux concernés. Le plan d'action (l'étape 5 sur le graphique 1) est un moyen de le faire. D'autres structures peuvent aussi avoir besoin d'être créées pour aider à la surveillance générale de l'exécution du plan, ce dont il sera question à la section 2.2.

2.1 Élaboration d'un plan d'action solidement étayé

Pour mettre en œuvre le PSE à moyen terme, il est traduit en un plan d'action *pluriannuel* (généralement de deux ou trois ans), parfois appelé plan *de mise en œuvre* ou plan *opérationnel*. L'élaboration d'un plan d'action pluriannuel solide augmente les chances de succès car ce plan précise non seulement l'entité chargée d'exécuter chaque activité, mais aussi le calendrier de chaque activité, son coût, ses sources de financement et les extrants correspondants (voir l'annexe 1 pour une présentation plus détaillée et un modèle de plan d'action). Il est important que les plans d'action soient reliés aux processus budgétaires nationaux (le Cadre de dépenses à moyen terme [CDMT] et le budget annuel) pour assurer le bon financement des activités, pourtant les deux sont parfois dissociés.

Le plan d'action pluriannuel peut être soit inclus dans le document du PSE, soit faire l'objet d'un document séparé. Les plans d'action pluriannuels élaborés pendant le processus de préparation du PSE sont souvent complétés par des plans opérationnels *annuels* établis pour accompagner la mise en œuvre durant chaque année du plan (voir la section 3.3.3).

Comme indiqué dans le module 4, l'éducation préscolaire peut être conçue soit sous la forme d'un programme autonome à l'intérieur du PSE, soit ses activités peuvent être dispersées entre d'autres domaines thématiques comme l'accès ou la qualité. Dans le second cas, il peut être utile d'élaborer un plan d'action sous-sectoriel spécifique au préscolaire, soit pendant soit après le processus de préparation du PSE, ce qui permettra de suivre plus facilement la mise en œuvre dans le sous-secteur. Le plan d'action sous-sectoriel doit toutefois impérativement être relié au plan d'action global. Si le PSE a été conçu sur la base des domaines thématiques, il sera utile de renvoyer chaque activité du plan d'action préscolaire à son emplacement correspondant dans le plan d'action du PSE.

Comme pour le PSE, l'un des critères examinés pour évaluer la solidité d'un plan d'action est son caractère réalisable. Le cadre conceptuel pour le sous-secteur de l'éducation préscolaire de l'UNICEF (*Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector*, 2019a) pointe plusieurs éléments à prendre à compte lors de l'élaboration de plans sous-sectoriels réalisables pour le préscolaire :

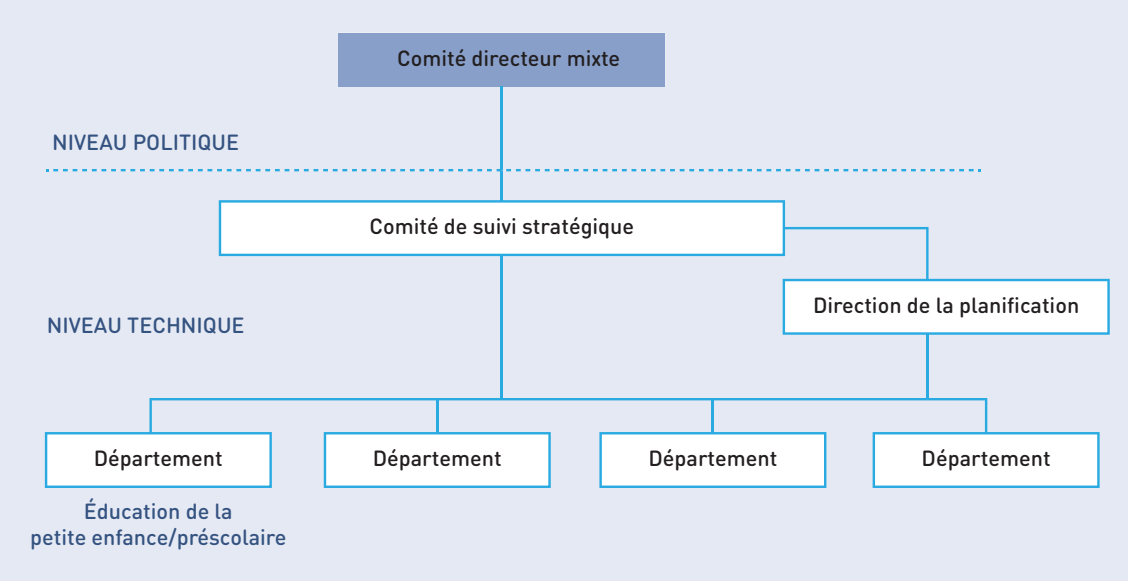
- **Des cibles et des délais réalistes :** le plan doit fixer des cibles réalistes et un calendrier/agenda de mise en œuvre accessible compte tenu des ressources disponibles.
- **Une coordination bien définie entre le travail de planification et de mise en œuvre au niveau macro (national) et au niveau micro (local) :** dans la mesure où les plans d'action sont généralement élaborés à l'échelon central, la définition d'un plan d'action cohérent entre les différents niveaux d'administration demande une communication claire des priorités stratégiques et des buts et objectifs sous-sectoriels aux échelons infranationaux et locaux. Cet aspect est d'autant plus important dans un système de gouvernance décentralisé.
- **Une répartition claire des responsabilités entre les différentes parties prenantes** pour éviter que des actions essentielles ne soient oubliées, entraînant des inégalités d'accès aux services préscolaires et des inégalités dans l'affectation de personnel et d'autres ressources à des programmes préscolaires en cours ou nouveaux.
- **Des coûts bien chiffrés pour les activités,** de manière que les affectations ou réaffectations (si nécessaire) soient fondées sur des besoins et des coûts réels et non vagues, hypothétiques. Comme expliqué dans le module 4, l'évaluation de départ des coûts et du financement du PSE reposeront sur les données recueillies durant l'analyse sectorielle de l'éducation (module 3). Les coûts unitaires sont également fixés pendant le processus d'analyse sectorielle de l'éducation et sont utilisés dans le modèle de simulation (module 4). Toutefois, pendant les années de mise en œuvre du PSE, les coûts unitaires et les niveaux de financement doivent être surveillés et corrigés en tant que de besoin. Cela est plus facile lorsque les pays ont un système de budgétisation par programme.
- **Passer en revue et actualiser les ressources financières disponibles et potentielles :** l'actualisation des ressources financières doit être reliée au système d'affectation budgétaire du pays. Les activités prévues dans le plan d'action pour le préscolaire doivent, dans la mesure du possible, indiquer les sources de financement. En dehors des ressources publiques affectées au sous-secteur, il convient aussi d'étudier les partenaires existants qui financent expressément le préscolaire, notamment les partenaires du développement, les partenariats public-privé, et les contributions communautaires ou familiales, le cas échéant. Voir également la partie consacrée à l'estimation des coûts et au financement, dans le module 3.

2.2 Des structures de supervision de la mise en œuvre du plan

Le PSE a, en général, besoin de structures, qu'il définit, pour surveiller et guider sa mise en œuvre. Suivant la même démarche participative que pour l'élaboration du PSE, il est souhaitable d'établir une structure également participative pour surveiller la mise en œuvre du plan. Dans la plupart des cas, le choix se porte sur une structure à trois niveaux, assez similaire à celle créée pour la préparation du plan (voir le module 2)[2]. La figure 2 illustre cette structure type à trois niveaux. La structure effectivement établie variera d'un pays à l'autre en fonction des besoins et des structures éventuellement déjà en place.

FIGURE 2.

STRUCTURE GÉNÉRALE DE SUPERVISION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN



Source : IIPE-UNESCO, 2010b, 32.

- Au premier niveau, chaque **département** chargé d'un programme spécifique prépare des plans opérationnels annuels à partir du plan d'action pluriannuel (voir la section 3.3.3 et l'annexe 2) et assure le suivi systématique au quotidien de la mise en œuvre du programme. Dans le cas de programmes complexes dans lesquels différents départements interviennent, celui qui en a la responsabilité principale devrait mener et organiser des réunions interdépartementales régulières afin d'apprécier les progrès en cours, de prendre des mesures rectificatives et d'assurer la mise en œuvre cohérente du programme.
- Le niveau technique nécessite un **comité de suivi (ou de mise en œuvre) stratégique** pour superviser la mise en œuvre du plan de façon globale, c'est-à-dire pour veiller à la

2 La section 2.2 est adaptée de IIPE-UNESCO (2010b). Il convient de noter que cette structure à trois niveaux intègre des fonctions de suivi-évaluation, les activités de suivi faisant partie intégrante de la gestion et de la mise en œuvre du plan.

circulation des informations et à la coordination entre les différents départements exécutant les programmes, et pour réfléchir ensemble aux décisions à prendre au plus haut niveau afin de maintenir sur la bonne voie le processus de mise en œuvre du plan. Le comité devrait être composé des directeurs des départements et être présidé par un haut fonctionnaire. Il est souhaitable aussi d'y inclure des membres d'autres ministères jouant un rôle dans l'éducation préscolaire, qui devraient au moins être invités aux discussions portant spécifiquement sur le préscolaire.

- Au niveau des politiques, le **comité directeur mixte**, formé durant la période de préparation du plan (voir le module 2[3]), peut généralement être maintenu en l'état. Présidé par le ministre de l'Éducation (ou son/sa représentant/e), il sert de point focal entre le ministère et les principaux partenaires du développement éducatif, et conseille le ministre sur les décisions politiques majeures à prendre dans les moments clés de la mise en œuvre du plan (en particulier à l'occasion des examens annuels, de l'examen à mi-parcours et de l'examen final).

- En fonction du contexte, il peut être utile de prévoir un groupe de travail spécialement consacré à l'éducation préscolaire dans la structure organisée pour les modalités de la mise en œuvre.

2.3 Capacités de mise en œuvre des activités préscolaires

Pour permettre une mise en œuvre correcte et efficace du plan, il faut des capacités d'exécution suffisantes, y compris dans le sous-secteur préscolaire[4]. La capacité du ministère de l'Éducation (et des autres ministères associés) à mettre en œuvre le plan et les programmes associés dépend d'un certain nombre de facteurs, qui ne relèvent pas tous de sa responsabilité : certains sont le résultat de politiques gouvernementales plus larges. Une analyse générale des capacités de mise en œuvre du plan doit examiner les éléments suivants :

- **Institutions et gestion du secteur public :** qualité de la gestion financière et budgétaire, efficacité de la mobilisation de recettes (notamment capacité à mobiliser des ressources pour les priorités sous-sectorielles, comme l'éducation préscolaire), qualité de l'administration publique et de la gestion de la fonction publique, transparence et redevabilité dans le secteur public[5] ;

  Pour l'éducation préscolaire, cela veut dire aussi étudier les capacités des autres prestataires publics et des prestataires privés de services d'éducation préscolaire. Comment leurs capacités se répercuteront-elles sur la mise en œuvre des priorités définies dans le PSE en matière d'éducation de la petite

3 Voir aussi IIPE-UNESCO, 2010a.

4 Les points clés de cette section sont tirés de PME et IIPE-UNESCO, 2015b. Les sections en *italique* sont ajoutées pour souligner certaines questions relatives à l'éducation préscolaire.

5 Dans certaines situations, il peut être utile de procéder à une analyse des institutions s'occupant du sous-secteur préscolaire (voir aussi le module 3), qui permettrait d'examiner et définir ensemble les problèmes de capacités auxquels se heurtent la conception et l'application des politiques, plans et programmes relatifs à l'éducation préscolaire. Cette analyse servirait également de base pour préparer des plans de développement des capacités prévoyant des mesures stratégiques destinées à remédier aux points faibles identifiés dans l'administration du sous-secteur préscolaire.

enfance ? Quel rôle le ministère de l'Éducation joue-t-il dans l'encadrement ou le soutien des services non publics d'éducation de la petite enfance, et de quelles capacités est-il doté pour remplir ce rôle ?

- **L'efficacité de l'administration du système éducatif** : définition claire des rôles et des responsabilités, lien entre les fonctions et les structures, communication et coordination, plans d'intervention en cas de crise ou de catastrophe, suivi et évaluation ;

  Le Cadre conceptuel de l'UNICEF (2019a) évoque la nécessité de développer les capacités institutionnelles de gestion, administration et financière aux niveaux central, régional et local, et de renforcer les liens entre les différents niveaux. Encore une fois, ce point est particulièrement important dans les systèmes décentralisés, où les administrations locales peuvent être amenées à budgétiser et financer divers aspects de l'offre de services d'éducation préscolaire.

- Le **profil (et notamment les compétences) des agents** : qualifications, aptitudes et formation, motivation, sexe ;

  La cohérence et la qualité du sous-secteur préscolaire demandent non seulement des moyens financiers pour faire fonctionner les services mais aussi des investissements dans le ***personnel de gestion*** *chargé des activités de planification, de formation continue, de suivi et de régulation aux niveaux central et local (UNICEF, 2019a). Par ailleurs, le personnel de nombreuses autres entités d'appui contribue pour beaucoup à la force du sous-secteur préscolaire. Il peut s'agir d'unités d'élaboration des politiques, d'une autorité chargée de la formation et de la définition des programmes scolaires, d'organes de suivi-évaluation et d'examen de la qualité, d'un corps de conseillers pédagogiques (coaches, superviseurs ou inspecteurs), de départements de la planification, ou encore d'entités du SIGE. Beaucoup de ces structures sont déjà présentes dans les systèmes éducatifs, mais elles ne possèdent pas forcément les compétences nécessaires, en particulier pour ce qui est des spécificités de l'éducation préscolaire. Il est donc essentiel d'accorder une grande attention au recrutement et à la formation ou au recyclage des personnes travaillant dans des structures d'appui à l'éducation de la petite enfance.*

- L'analyse des **principes d'efficacité de l'aide :** dans quelle mesure les ressources extérieures (et les modalités de leur mise en œuvre) appuient-elles le **renforcement** des capacités et des systèmes nationaux ?

  En impliquant les principales parties prenantes dans l'accompagnement du processus de mise en œuvre dans le cadre de la revue sectorielle conjointe, non seulement on favorise une meilleure harmonisation entre les bailleurs de fonds et les administrations, mais l'on dispose d'une base pour analyser et contrôler les principes d'efficacité de l'aide. Par exemple, des financements internationaux en faveur de l'éducation préscolaire versés via différents projets des bailleurs de fonds peuvent se traduire par une mise en œuvre fragmentée, avec les problèmes que cela pose, notamment pour rendre compte des résultats.

Le projet de plan sectoriel de l'éducation doit être examiné au regard de chacun des facteurs ci-dessus. Par exemple :

- L'efficacité de la mobilisation des ressources peut constituer un motif de préoccupation majeur si le plan repose en grande partie sur la capacité du gouvernement à mobiliser des recettes fiscales. Si le plan propose qu'un plus grand pourcentage du budget public de l'éducation soit consacré à l'éducation préscolaire, cela soulève la question de savoir si le ministère dispose des capacités de gestion et de leadership nécessaires pour être effectivement à même de plaider pour une réaffectation des fonds.

- De même, il est important de se demander dans quelle mesure les capacités de gestion du ministère (tant au niveau central que décentralisé) et de ses organisations partenaires permettent d'assurer une mise en œuvre efficace. Il convient de réfléchir au niveau des capacités techniques requises pour mettre en œuvre les activités préscolaires dans les provinces et/ou les districts. Les administrations des échelons décentralisés doivent recevoir les orientations et la formation nécessaires pour superviser la mise en œuvre du plan dans leurs domaines de responsabilité et pour assurer leur propre travail de planification à moyen et court terme dans le cadre du plan national.

- En fonction de l'analyse générale des capacités de mise en œuvre du PSE et des composantes préscolaires, il conviendra peut-être de repenser et éventuellement réviser les objectifs et les ambitions du PSE. D'autre part, un chapitre sur le développement des capacités pourrait utilement être ajouté au plan (ou bien un programme prioritaire de développement des capacités à l'intérieur d'un sous-secteur), afin de s'attaquer aux principaux problèmes de capacités du système.

Ces aspects sont d'autant plus critiques pour le sous-secteur préscolaire, où la gouvernance a tendance à être de plus en plus décentralisée (voir l'encadré 1).

ENCADRÉ 1.

LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION POUR LE SOUS-SECTEUR PRÉSCOLAIRE

« Dans beaucoup de pays, la gouvernance des services d'éducation préscolaire est décentralisée ou déconcentrée. Dans le processus de décentralisation, il est important de s'assurer que les services d'éducation de la petite enfance s'inscrivent dans une politique d'État bien conceptualisée, qui d'une part délègue de réels pouvoirs de gestion et des financements aux autorités locales et, d'autre part, garantit une vision unifiée des différents aspects du sous-secteur (tels que la régulation, le développement du personnel, et l'assurance qualité). Dans un souci d'uniformiser l'accès et la qualité sur tout le territoire du pays, les autorités centrales et locales doivent clairement s'accorder sur les objectifs du système, les processus de financement et les normes applicables aux programmes. Il est essentiel de renforcer les processus de décentralisation, d'administration publique et de réforme institutionnelle pour développer les capacités du système décentralisé à assurer des activités de budgétisation et de gestion financière dans le domaine de l'éducation préscolaire.

Source : UNICEF, 2019a.

3. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE L'ÉDUCATION PRÉSCOLAIRE

Il est indispensable d'avoir en place des mécanismes de suivi et d'évaluation appropriés pour vérifier que le plan sectoriel de l'éducation, et plus particulièrement les programmes préscolaires, sont en bonne voie pour atteindre les objectifs fixés. Cette section propose une présentation générale des principes et de la finalité du suivi et de l'évaluation, ainsi que des grands processus, outils et systèmes de S&E[6].

Avant de commencer, une mise au point s'impose pour éviter une confusion possible. Jusqu'à présent, dans ce MOOC, nous nous sommes intéressés au *processus de préparation* du PSE, et c'est encore le cas ici. Le document du PSE comprendra un cadre de suivi et d'évaluation clair qui guidera les activités de S&E et la mise en œuvre du plan, une fois celui-ci adopté. Par conséquent, cette section porte sur l'élaboration de la section S&E du PSE dans le cadre de la préparation du plan, et non sur la mise en œuvre réelle du plan[7].

3.1 Concepts et finalité du suivi et de l'évaluation

En quoi consistent exactement le suivi et l'évaluation[8] ? Le suivi est le processus interne de gestion par lequel des informations sur la mise en œuvre du plan sont régulièrement recueillies, analysées et communiquées, dans le but de mettre en évidence les forces et les faiblesses et de formuler des propositions pratiques pour atteindre les résultats planifiés. Le suivi vise à répondre, entre autres, aux questions fondamentales suivantes :

- Quel est le niveau des intrants (ressources) utilisés ? Quel est le degré d'efficacité d'utilisation des intrants ?

6 La section 3 porte principalement sur les processus de *suivi* du plan, car c'est ce qui est utile pour le cadre de S&E prévu dans le PSE, et ce qui contribue à la mise en œuvre réussie du plan. L'évaluation est une activité de plus longue haleine, qui intervient habituellement à la fin de la période de mise en œuvre du plan – c'est pourquoi elle ne sera que brièvement évoquée.

7 En pratique, les activités de suivi sont menées régulièrement dans le cadre du cycle général de mise en œuvre du plan (voir la figure 2 dans le module 2).

8 La section 3.1 est adaptée du document IIPE-UNESCO, 2010b.

- Quel est le niveau des activités mises en œuvre ? les activités sont-elles menées de la manière prévue ?
- Les *extrants* prédéfinis sont-ils produits de la manière prévue et avec efficacité ? *Est-on en bonne voie ?*
- Les *résultats (effets)* attendus sont-ils là ?
- Quels sont les problèmes, risques et difficultés rencontrés ou à prévoir qui doivent être pris en compte pour obtenir les résultats voulus ?
- Quelles mesures correctives pourraient être nécessaires pour obtenir les résultats voulus ?

L'évaluation est une analyse approfondie à plus long terme du plan et des programmes – généralement réalisée par un intervenant extérieur – qui est employée pour éclairer les décisions relatives au prochain plan sectoriel de l'éducation.

Plus précisément, les objectifs du suivi et de l'évaluation dans un PSE sont les suivants :

- guider la mise en œuvre du plan : les résultats du S&E montrent la pertinence et l'efficacité des interventions, et servent d'outils pour réorienter des éléments du plan si nécessaire ;
- responsabiliser les acteurs 1) en précisant clairement les fonctions de chacun ; 2) en pointant les responsabilités de chacun dans les succès et les échecs ; 3) en repérant les acteurs en difficulté afin de mieux les aider ;
- déterminer ce qui fonctionne bien ou moins bien : le S&E est le processus par lequel une organisation acquiert collectivement les connaissances nécessaires dans un environnement en évolution ;
- améliorer les politiques et les pratiques : les résultats du S&E aident à améliorer les futurs plans et politiques.

Le suivi et l'évaluation sont des activités complémentaires. Elles doivent donc être planifiées ensemble.

3.2 Le processus de S&E

Le suivi se fait principalement au moyen des différents types d'**indicateurs** choisis pour mesurer les progrès réalisés en direction des objectifs et des cibles tels que définis dans le **cadre de résultats du S&E** (voir la section 3.3.1). Les données sur les progrès de ces indicateurs sont recueillies et analysées, et les résultats présentés sous la forme de **rapports d'avancement/ d'examen/de performance** produits à intervalles réguliers. Ces rapports servent de base à un examen collectif, consistant à analyser collectivement les rapports et à décider des éventuelles mesures qui s'imposent pour assurer la bonne mise en œuvre des programmes et des activités.

Les activités de suivi permettent de repérer et effectuer les ajustements nécessaires. Elles peuvent souvent être l'occasion (surtout lorsque de nouvelles priorités sont introduites, par exemple le développement de l'éducation préscolaire), de signaler un besoin évident de changement dans les politiques, les priorités et les activités, y compris de réévaluation et de révision de la conception. « De tels changements ne sont pas rares car les problèmes de mise en œuvre sont souvent très sous-estimés lors de la planification des politiques publiques.

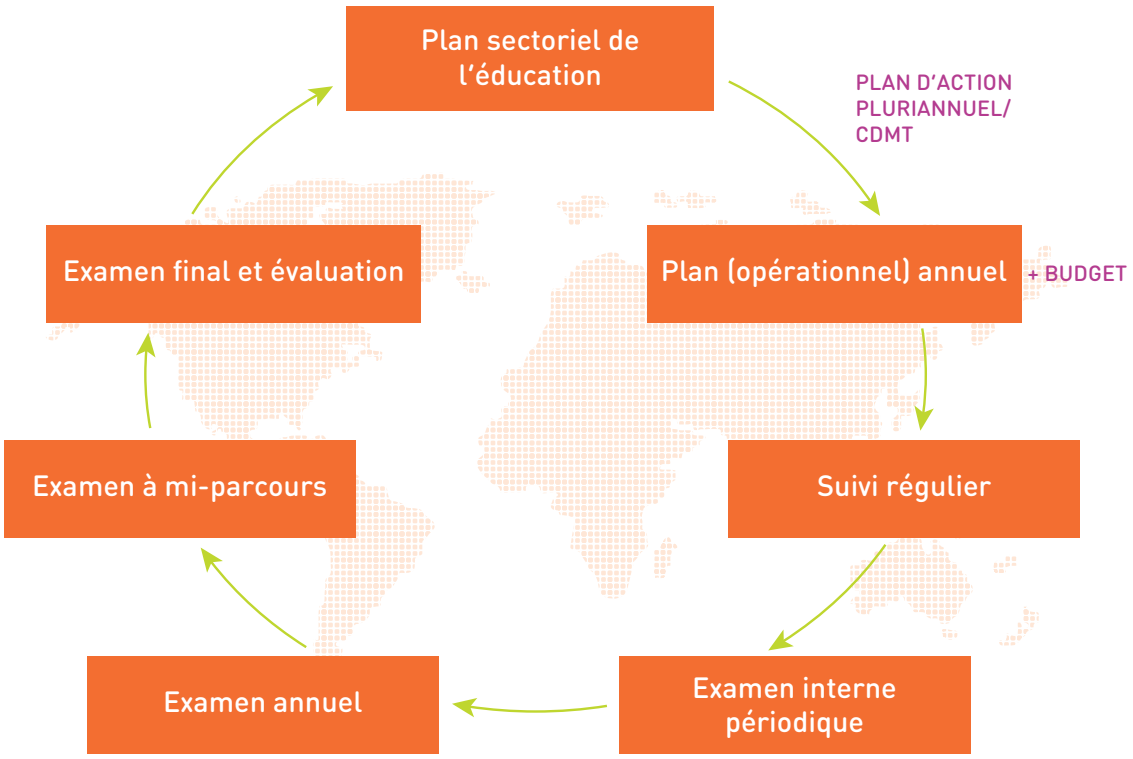
C'est pourquoi il importe, en plus d'essayer d'anticiper lesdits problèmes en amont, d'assurer un **suivi régulier des progrès** et d'avoir recours à des **boucles de rétroaction** pour apporter des corrections et des améliorations pendant la mise en œuvre » (UNICEF 2019a). Les structures de contrôle de la mise en œuvre évoquées dans la précédente section peuvent être particulièrement utiles à cet égard.

À certains moments (principalement à mi-parcours et/ou à la fin du cycle de planification), des évaluations particulières peuvent aussi être demandées. Les évaluations diffèrent des activités de suivi régulières ; elles consistent en général en une analyse plus approfondie des questions fondamentales de politique relatives aux objectifs généraux du plan et à son impact à long terme (et non en l'examen des aspects plus directs de la gestion). De plus, elles sont habituellement réalisées par (ou en association avec) des experts externes afin de garantir la plus grande objectivité.

Comme indiqué, différents types d'examens sont demandés à divers stades de la mise en œuvre du plan, chacun ayant ses objectifs propres et donnant lieu à des rapports spécifiques. La figure 3 schématise l'ensemble du cycle global de planification stratégique en montrant comment les activités de S&E affectent et influent sur la planification. Les principaux aspects des processus d'examen et de rapport de suivi sont expliqués brièvement au tableau 1.

FIGURE 3.

CYCLE DE SUIVI ET DÉVALUATION DU PSE



Source : Adapté de IIPE-UNESCO, 2010b.

TABLEAU 1.

PROCESSUS D'EXAMENS ET DE RAPPORTS DE S&E

	QUAND	OBJET	CONTENU	PAR QUI ?	POUR QUI ?	PARTICULARITÉS POUR L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE
Rapport d'avancement périodique/ examen interne périodique	Produit régulièrement tout au long de l'année (souvent tous les trimestres).	Aider à la supervision régulière de l'exécution du plan dans les différents départements du ministère.	Doit contenir des informations sur l'avancement des différentes activités prévues pendant la période considérée : • Le niveau d'exécution des activités • Les résultats intermédiaires obtenus • Propositions éventuelles de mesures correctives et améliorations	Les rapports d'avancement devraient être rédigés par chaque département à partir des informations fournies par les responsables directement chargés d'activités précises. Les rapports sont utilisés pour organiser les examens ministériels internes.	L'usage interne du ministère.	Le département chargé de l'éducation préscolaire sera le principal responsable de ces rapports. En fonction des activités incluses dans le plan, il peut s'avérer nécessaire de réunir et introduire des informations venant de prestataires privés de services d'éducation préscolaire. Le ministère de l'Éducation (ou tout autre ministère concerné) devra surveiller les prestataires privés afin de s'assurer qu'ils respectent les éventuelles normes établies.
Rapport de performance annuel/examens annuels	Une fois par an.	Évaluer systématiquement les progrès réalisés par rapport aux objectifs du PSE et les difficultés de mise en œuvre rencontrées durant l'année (plus complet et systématique que les rapports d'avancement périodiques). Servir de base à la préparation du plan opérationnel annuel et du budget pour l'année suivante.	Doit systématiquement comparer les réalisations pour chaque programme (y compris les aspects financiers) avec les résultats et objectifs annuels et à moyen terme.	Rédigés par chaque département à partir des informations fournies par les responsables directement chargés d'activités précises. Soumis au comité de suivi stratégique pour guider l'examen.	Utilisés en interne mais aussi pour informer les parties prenantes (en particulier les partenaires du développement) via les réunions annuelles des revues sectorielles conjointes.	Un large éventail de parties prenantes doit être convié aux réunions de revue annuelles. C'est particulièrement important pour le sous-secteur préscolaire dans lequel intervient en général un groupe d'acteurs plus diversifié, notamment d'autres ministères, des organisations non gouvernementales et des prestataires privés.
Rapports d'examen/ d'évaluation à mi-parcours	À mi-parcours de l'exécution du plan	Examiner attentivement les résultats obtenus et les problèmes rencontrés afin d'éclairer la prise de décision et l'éventuelle révision des cibles et des programmes prévus pour la seconde moitié du plan	Similaires aux rapports de performance annuels, mais plus méthodiques et approfondis.	Préparés par le ministère de l'Éducation mais souvent complétés par des études d'évaluation réalisées par des évaluateurs externes, ou par une équipe d'agents ministériels et de spécialistes externes de l'évaluation.	Utilisés en interne et pour informer les parties prenantes.	Donne une bonne occasion d'évaluer le sous-secteur préscolaire, surtout s'il y a eu un changement de politique ou si le ministère envisage de modifier la politique d'éducation de la petite enfance.
Rapports d'examen et d'évaluation finals	Dépend de la principale finalité du plan. Si le plus important est l'impact produit, alors il conviendra peut-être d'attendre un certain temps après la mise en œuvre du plan pour entreprendre l'évaluation.	Évaluer les résultats et l'impact finals, leur pertinence, leur efficacité, leur efficience et leur durabilité, mais aussi analyser les raisons expliquant pourquoi certains résultats ont été obtenus et pas d'autres, et en tirer les leçons pour réviser éventuellement la stratégie et pour préparer le cycle de planification suivant.	Le rapport d'examen (ou d'évaluation) final couvre l'ensemble de la période d'exécution du plan.	Souvent réalisés par des experts externes pour rendre l'évaluation plus objective. Ils peuvent aussi être mixtes, réalisés par des intervenants tant internes qu'externes.	Utilisés en interne et pour informer les parties prenantes.	Si une évaluation finale est réalisée, le département préscolaire et ses parties prenantes doivent analyser la méthode employée et les questions, et fournir toutes les données nécessaires pour garantir que les problèmes du préscolaire soient inclus dans l'évaluation.

3.3 Outils de suivi-évaluation du PSE

Trois outils peuvent guider les processus de suivi et d'évaluation : 1) le cadre de résultats du S&E, 2) les indicateurs clés de performance, 3) le plan opérationnel annuel. Le suivi ayant pour principal but de vérifier que le PSE est effectivement mis en œuvre et en bonne voie pour atteindre les objectifs fixés, ces outils sont particulièrement utiles car chacun découle du PSE ou y figure. Le recours systématique à ces outils facilitera aussi les processus d'examen décrits plus haut.

3.3.1 Cadre de résultats du suivi-évaluation

Le cadre de résultats du S&E regroupe dans un tableau les différents résultats (effets) et extrants associés du PSE utilisés pour suivre les progrès en direction des objectifs et cibles du plan[9]. Il est en phase avec la structure de la matrice de cadre logique ou de la conception des programmes du PSE, à savoir l'organisation des objectifs, programmes et activités du plan :

- Il transforme la chaîne de résultats d'une intervention en indicateurs qui mesurent les résultats obtenus aux différents niveaux.
- Pour chaque résultat, il précise l'indicateur correspondant, sa valeur de référence, et ses cibles intermédiaires et finales, ainsi que la source des données, la fréquence (de leur collecte) et l'entité chargée de les communiquer.

Différents types d'indicateurs sont nécessaires pour évaluer les progrès accomplis. Si l'on regarde à nouveau la chaîne de résultats[10] et comment les indicateurs sont utilisés, on peut voir que le type d'indicateurs doit correspondre aux différents niveaux de la chaîne de résultats que nous voulons mesurer. Il est important que les indicateurs rendent compte des différents niveaux des résultats souhaités, comme indiqué dans la matrice de cadre logique (ou le cadre de conception des programmes équivalent).

Le **tableau 2** classe les indicateurs par rapport à la chaîne de résultats et les cibles correspondantes pour l'éducation préscolaire.

9 Le cadre de résultats n'a pas de nom établi. Il peut être appelé « matrice de résultats » ou « matrice de suivi », entre autres, dans certains PSE.

10 Pour une explication simple de la chaîne de résultats, voir l'annexe 1 du module 4.

TABLEAU 2.

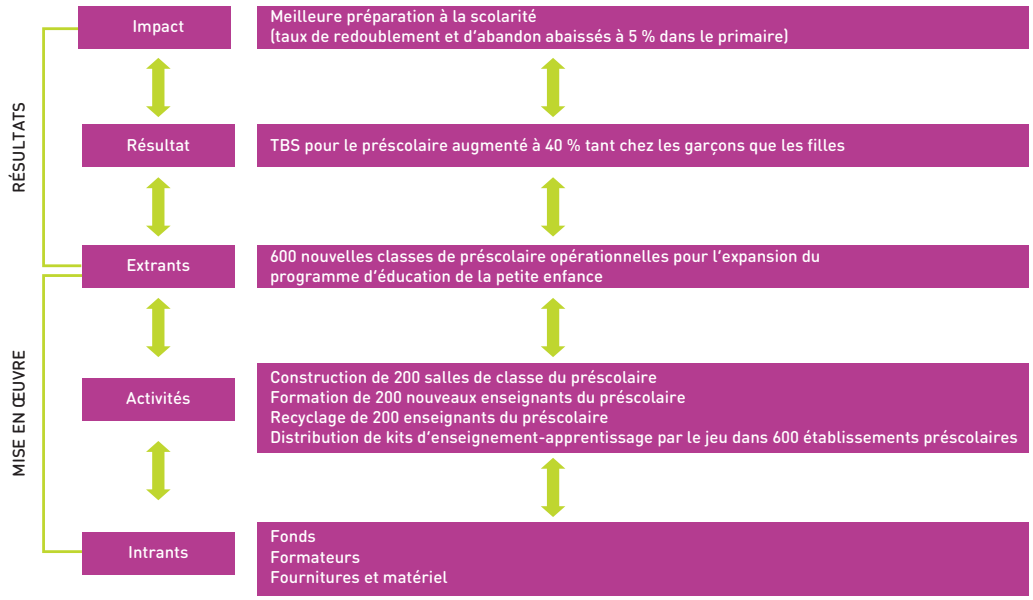
CLASSEMENT DES INDICATEURS PAR RAPPORT À LA CHAÎNE DE RÉSULTATS

INDICATEURS DE...	CE QU'ILS MESURENT	EXEMPLES
Intrant/activité	Ressources financières, administratives et réglementaires fournies par les pouvoirs publics ou les bailleurs de fonds	*Part du budget consacrée au préscolaire*
Extrants	Conséquence immédiate et concrète des mesures prises et des ressources utilisées	*Nombre de salles de classe construites pour l'éducation préscolaire, nombre de planificateurs de l'éducation formés à l'éducation de la petite enfance, nombre d'enseignants d'EPE formés*
Résultat	Résultats intermédiaires obtenus par rapport aux objectifs d'une opération au niveau des bénéficiaires directs	*Nombre d'enfants inscrits dans le préscolaire, niveaux de préparation des enfants à la scolarité*
Impact	Résultats cumulés et à long terme ou changements observés dans le segment de la société ciblé par une opération	*Taux d'abandon et de redoublement dans le primaire, résultats des évaluations des acquis dans les petites classes pour les enfants ayant bénéficié d'une année (ou plus) d'éducation préscolaire*

La figure 4 représente une chaîne de résultats de S&E pour l'éducation préscolaire, montrant les indicateurs de la chaîne et les cibles associées, qui sont basés sur l'exemple fourni dans le tableau 2 du module 4.

FIGURE 4.

EXEMPLE D'UNE CHAÎNE DE RÉSULTATS DE S&E POUR L'ÉDUCATION PRÉSCOLAIRE



En général, le cadre de résultats du S&E comprend une partie rédigée qui décrit la manière dont les partenaires assureront le suivi et la redevabilité des différentes personnes et organismes concernés (Tools4dev 2019). Dans certains cas, un planning ou un calendrier est aussi prévu pour les principales activités de suivi et d'évaluation. Tous ces éléments forment le cadre de S&E ou le plan de S&E, une partie spécifique du PSE[11].

Le tableau 3 présente un exemple intéressant. Il s'agit d'un extrait de la matrice de suivi sectoriel du PSE du Rwanda concernant les résultats (effets) du PSE pour le préscolaire.

TABLEAU 3.

EXTRAIT DE LA MATRICE DE SUIVI SECTORIEL DU PSE DU RWANDA, RÉSULTATS/EFFETS POUR LE PRÉSCOLAIRE

Résultats (effets) attendus : amélioration de l'accès aux programmes de préparation à la scolarité d'ici 2017/2018, et augmentation du nombre d'enfants de 4 à 6 ans bénéficiant de trois ans d'éducation préscolaire

		CIBLES						
INDICATEUR DE RÉSULTAT	**RÉFÉRENCE (2012-2013)**	**2013–2014**	**2014–2015**	**2015–2016**	**2016–2017**	**2017–2018**	**MOYENS DE VÉRIFICATION**	**DONNÉES FOURNIES PAR**
TBS dans le préscolaire (G/F)	12,9 % G : 12,4 % F : 13,3 %	15,7 %	19,8 %	23,8 %	26,9 %	29,9 %	Projections démographiques du NISR + SIGE	MINEDUC
TNS dans le préscolaire	12,7 % G : 12,3 % F : 13,2 %	14 %	17 %	21 %	25 %	28 %	Projections démographiques du NISR + SIGE	MINEDUC
% secteurs ayant des programmes de préparation à la scolarité	La valeur de référence sera déterminée en 2014						Rapports de district	MINEDUC
Nouveaux centres de DPE	399	771	447	363	466	393	SIGE	MINEDUC
% d'écoles primaires ayant une section maternelle	39 %						SIGE	MINEDUC
% d'enseignants et éducateurs du préscolaire formés*		4 %	8 %	12 %	16 %	20 %	SIGE sur la formation des enseignants	REB

Source : ministère rwandais de l'Éducation, 2013.

* Pourcentage annuel du total des éducateurs qui est formé, pas le total général.

11 À noter que les termes employés peuvent différer selon les pays. Le « cadre de S&E » peut désigner le plan de S&E/section consacrée au S&E, ou bien le cadre de résultats du S&E/matrice de suivi.

Choix des indicateurs

Le travail de suivi, d'analyse et de communication des indicateurs coûte cher et demande du temps et des capacités. Les planificateurs doivent donc réfléchir avec attention au type et au nombre d'indicateurs qu'ils veulent inclure dans le cadre de résultats.

Les critères les plus importants pour choisir des indicateurs sont leur capacité à mesurer ce qu'ils sont supposés mesurer (validité), et le fait de correspondre à l'objectif d'un plan sectoriel de l'éducation (pertinence).

Les indicateurs doivent être disponibles en temps utile, et de façon régulière, pour rendre possible les comparaisons sur plusieurs années permettant d'établir des séries chronologiques et des tendances. Cela s'applique généralement aux indicateurs utilisant des données recueillies dans le cadre des recensements scolaires ordinaires, ou obtenues par des opérations annuelles telles que les examens nationaux ou les préparations budgétaires.

Il est aussi possible d'utiliser les critères **« SMART »**. Il existe plusieurs définitions différentes de [l'acronyme anglais] SMART, mais le PNUD (2009) propose la suivante :

- **S**pecific/**Précis** : l'indicateur est-il suffisamment précis pour mesurer la progression en direction des résultats ?
- **M**easurable/**Mesurable** : l'indicateur donne-t-il une mesure fiable et claire des résultats ?
- **A**ttainable/**Réalisable** : les résultats que l'indicateur vise à mesurer sont-ils réalistes ?
- **R**elevant/**Pertinent** : l'indicateur est-il pertinent par rapport aux extrants et aux résultats/effets visés ?
- **T**ime-bound/**Assorti de délais** : les données sont-elles disponibles moyennant un coût et des efforts raisonnables ?

3.3.2 Indicateurs clés de performance

Un autre élément important pour pouvoir suivre et évaluer correctement le plan sectoriel de l'éducation est le **tableau ou la matrice des indicateurs clés de performance (KPI)**. Les KPI sont un *ensemble d'indicateurs* illustratifs des principaux objectifs d'un plan. Leurs résultats doivent être examinés dans le cadre du suivi annuel de la performance du plan. Le tableau des KPI est particulièrement utile :

- Il fournit un aperçu rapide des résultats du plan.
- Il donne une image complète de la performance du système éducatif, tout en restant focalisé sur les principaux objectifs.
- Il regarde le niveau des résultats – les objectifs généraux (ou buts) et les objectifs stratégiques (résultats/effets).
- Il donne des informations non seulement sur les moyennes nationales (comme c'est souvent le cas), mais aussi sur les disparités infranationales (entre garçons et filles, zones urbaines et rurales, régions, etc.).

Le nombre de KPI doit être limité, et de préférence ne pas dépasser 20 à 30 pour l'ensemble du PSE. À mesure que le périmètre des PSE s'étendra et que les systèmes d'information

s'amélioreront, d'autres KPI pourront être ajoutés, notamment sur l'éducation de la petite enfance. Mais il n'est pas souhaitable de multiplier le nombre d'indicateurs, car le tableau des KPI est destiné à donner une vue d'ensemble de la performance du système éducatif : le tableau risquerait de devenir plus difficile à interpréter et d'être une source de confusion, détournant ainsi l'attention des points essentiels.

Par conséquent, le choix des KPI à inclure sera fondé sur un certain nombre d'exigences. Par exemple, les KPI sélectionnés doivent :

- porter principalement (mais pas exclusivement) sur les résultats/effets. Ils devraient se borner à mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs généraux ;
- donner une image complète du système éducatif dans son ensemble (y compris le sous-secteur préscolaire), tout en étant spécialement attentif aux problèmes cruciaux relevés dans les programmes prioritaires ;
- être facilement compréhensible par les décideurs et les utilisateurs ordinaires ;
- faire l'objet d'un consensus entre les différentes parties prenantes et partenaires du développement, afin de faciliter la coordination et la coopération par la suite ;
- être reliés à des cadres d'indicateurs internationaux, comme l'ODD 4.2 dans le cas de l'éducation préscolaire.

Chaque pays devra élaborer ses propres indicateurs, adaptés aux problèmes mis en évidence dans l'analyse sectorielle de l'éducation et aux objectifs définis pour les programmes prioritaires. L'encadré 2 présente des exemples d'indicateurs clés de performance pour le préscolaire, proposés dans les tableaux de KPI des PSE de quatre pays.

ENCADRÉ 2.

EXEMPLES D'INDICATEURS CLÉS DE PERFORMANCE POUR L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE

Stratégie et plan d'action consolidés pour l'éducation de la Géorgie, 2007-2011

- Taux brut de scolarisation dans le préscolaire (en % des 3-5 ans)
- Indice de parité des sexes dans le préscolaire
- Espérance de vie scolaire dans le préscolaire
- Ratio élèves-enseignant dans le préscolaire
- Dépenses publiques courantes pour l'éducation préscolaire en % du PNB

Plan sectoriel de développement de l'éducation et des sports de la RDP Lao, 2016-2020

- Effectifs scolaires de 5 ans dans des structures d'EPE
- Effectifs scolaires de 3 à 5 ans dans des structures d'EPE
- Pourcentage des effectifs scolaires dans des établissements privés
- Nombre d'élèves par classe dans les structures d'EPE
- Ratio élèves-enseignant dans les structures d'EPE

Plan de développement du secteur scolaire du Népal, 2016-2023

- Taux brut de scolarisation (TBS) dans les structures d'éducation et de développement de la petite enfance (EDPE)/préscolaires
- % d'enseignants des structures d'EDPE/préscolaires possédant les qualifications requises
- % d'enseignants des structures d'EPDE/préscolaires ayant reçu un mois de formation
- % d'élèves entrant dans le primaire et ayant bénéficié d'un enseignement d'EDPE / préscolaire

Plan stratégique en faveur de l'enseignement général du Soudan du Sud, 2017-2022

- TBS dans l'éducation et le développement de la petite enfance (EDPE) (%)
- Indice de parité entre les sexes (F%/G%) dans l'EDPE, TBS
- Pourcentage d'élèves handicapés dans l'EDPE (%)
- Pourcentage d'enseignants d'EDPE qualifiés (secteur public)
- Nombre d'élèves par classe dans l'EDPE du secteur public
- Nombre d'établissements d'EPDE recevant des subventions par élève

3.3.3 Plan opérationnel annuel

La préparation de plans opérationnels annuels est très utile pour aider à la bonne mise en œuvre et au suivi d'un plan sectoriel à moyen terme. Le plan opérationnel annuel est un programme de travail annuel qui peut découler d'un plan sectoriel pluriannuel (voir la section 2.1) ; il indique les cibles précises à atteindre au cours d'une année donnée et expose en détail les activités à entreprendre et à quel moment. Il sert donc de base aux rapports d'avancement périodiques, de sorte que le suivi de la mise en œuvre du plan à mi-parcours peut intervenir plus tard[12].

Pour être pleinement utiles, ces plans doivent être étroitement liés aux budgets annuels. Malheureusement, les deux processus sont souvent déconnectés et, très souvent, les plans opérationnels annuels sont préparés sans aucune indication des ressources qui seront disponibles. Il est donc très important de créer une cohérence entre la structure du plan et celle du budget. Dans l'idéal, les plans stratégiques sont établis sur la base de programmes, et si l'on adopte une approche de planification stratégique, on ressent rapidement le besoin d'adopter une approche programmatique pour les budgets.

Il n'existe pas un modèle unique de présentation d'un plan opérationnel annuel assorti d'un budget. Certains plans opérationnels annuels sont de simples programmes de travail sous forme de tableau, avec très peu de texte écrit (une petite introduction donnant les arguments budgétaires, une explication du processus préparatoire, et quelques commentaires généraux sur les différents tableaux de synthèse budgétaire et sur les éventuels déficits de financement) ; d'autres ont d'importantes parties rédigées et peuvent être relativement longs (ils peuvent rappeler les politiques et les priorités générales, présenter une analyse de la situation pour chaque programme, plus un texte de présentation de chaque matrice de programme). Voir à l'annexe 2 un modèle de plan opérationnel annuel.

12 Il suit normalement la même structure et le même format de cadre logique que les matrices des programmes du plan à moyen terme, mais il est plus détaillé et précis.

3.4 Un suivi-évaluation efficace doit reposer sur de bons systèmes d'information

Comme il a été dit aux modules 2 et 3, le manque de capacités dans le système national d'information de gestion de l'éducation (SIGE) et en ce qui concerne les indicateurs de mesure demeure un problème majeur dans beaucoup de pays. Dans le processus d'élaboration du plan, des actions prioritaires doivent être prévues pour garantir la disponibilité des données nécessaires à la mesure des résultats visés.

Les principales sources de données pour le suivi, notamment des indicateurs pour le secteur préscolaire, comprennent les statistiques sur l'éducation provenant des recensements scolaires, des comptes financiers, des bases de données sur les ressources humaines, et des documents internes tels que les rapports d'inspection ou de supervision, ou les procès-verbaux de réunion. Cependant, les données sur l'éducation préscolaire peuvent souvent être inexistantes ou jugées insuffisamment fiables. Les données du SIGE, par exemple, peuvent inclure certaines informations sur les taux bruts de scolarisation (TBS) pour le sous-secteur préscolaire public, mais ne pas fournir a) de chiffres désagrégés et détaillés sur ces services par sexe, lieu ou autre caractéristique socioéconomique essentielle, ou b) de chiffres sur les services d'EPE privés ou sur les centres d'EPE communautaires.

Le but est de **collecter et d'agréger de manière systématique les** informations programmatiques et financières afin de guider la planification et les processus budgétaires. Par exemple, une cartographie régulière des services préscolaires permet de recueillir des données sur la couverture globale et sur l'évolution de l'offre et de la demande, et de repérer les zones où les besoins sont les plus activités prioritaires du PSE, ou bien prévoir de le faire en même temps qu'une revue sectorielle conjointe ou qu'un examen à mi-parcours.

© UNICEF

4. LES PROCHAINES ÉTAPES : FINALISATION ET ENDOSSEMENT DU PSE

Après avoir couvert toutes les principales étapes du processus de préparation du plan, nous allons maintenant en aborder les dernières phases : la finalisation et l'endossement. Une fois que les diverses parties du plan ont été rédigées par les groupes de travail techniques, elles doivent être consolidées en un seul document cohérent. Viennent ensuite l'évaluation du plan, son endossement par le Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE), et son adoption finale par le parlement. Cette section présente succinctement ces processus, qui seront adaptés aux situations et aux besoins des pays.

4.1 Consolidation du plan

Généralement, la consolidation des contenus du plan final fournis par les différents groupes de travail techniques est réalisée par une équipe de planification centrale. Cette équipe devra veiller à la cohérence dans les résultats, les cibles et les stratégies à travers l'ensemble du projet de plan, y compris le modèle de simulation. Le groupe de travail chargé du préscolaire doit également passer en revue toutes les parties du PSE traitant de ce sous-secteur afin de confirmer que toutes les grandes priorités ont été intégrées, en particulier si le PSE est structuré par thèmes.

Une fois le plan consolidé, une dernière grande consultation est souvent organisée pour examiner le projet final et recueillir des avis. Le projet de plan peut aussi être diffusé pour avis aux principaux partenaires tels que le GLPE, le cluster éducation, une organisation non gouvernementale ou un consortium de la société civile. L'équipe de planification centrale examinera tous les commentaires recueillis, ainsi que les avis des groupes de travail techniques et du comité de pilotage, et apportera les modifications nécessaires.

4.2 Processus d'évaluation du plan

L'évaluation des PSE est fréquemment confiée à un évaluateur externe (comme l'exige le Partenariat mondial pour l'éducation pour les pays lui soumettant une requête financière)[13]. Les rapports d'évaluation sont généralement commandés par le GLPE. Ils ont pour but de dresser un tableau objectif des points forts du PSE et des domaines ayant besoin d'être améliorés pour renforcer le plan. L'idée est de se fonder sur le rapport d'évaluation pour apporter des modifications au plan. Il est donc judicieux de réaliser l'évaluation avant que les partenaires n'endossent le plan et que le parlement ne l'adopte.

Les acteurs concernés doivent convenir du champ d'application et de la méthodologie à appliquer pour l'évaluation, et concevoir une vision commune du processus dans son ensemble. Il importe que le processus d'évaluation soit participatif et ancré dans le dialogue politique et technique ayant présidé à l'élaboration du PSE. Il est de bon ton d'organiser un atelier de validation des constats, conclusions et recommandations figurant dans le rapport d'évaluation afin d'en tenir compte pour la finalisation du PSE. Par conséquent, l'évaluation doit intervenir suffisamment tôt dans le processus pour laisser du temps pour les consultations et l'amélioration de la version finale du PSE.

Le processus d'évaluation doit être indépendant des acteurs qui ont contribué à la préparation du plan. Faire appel à un évaluateur externe permet d'éviter des situations de conflit d'intérêts lié aux décisions politiques prises lors de l'élaboration du plan et de sa mise en œuvre ultérieure.

Les rapports d'évaluation peuvent être précédés d'un récapitulatif des caractéristiques clés considérées comme essentielles à un plan d'éducation crédible, au moyen du modèle de tableau récapitulatif du PME/IIPE. Dans le cas où cet examen initial n'est pas suffisamment probant, le GLPE peut conseiller au gouvernement de poursuivre plus avant le travail de préparation du PSE avant de le soumettre à une évaluation. Les évaluateurs externes termineront l'exercice d'évaluation par leur propre examen du récapitulatif pour résumer leurs conclusions.

L'évaluation doit s'efforcer de répondre aux quelques questions générales suivantes :

- Le processus de préparation du plan a-t-il été participatif, transparent et piloté par le pays ?
- Le plan constitue-t-il un corpus solide de stratégies et de mesures visant à relever les principaux défis du secteur de l'éducation ?
- Les questions d'équité, d'efficience et d'apprentissage sont-elles bien prises en compte de manière à améliorer les performances du secteur ?
- Les diverses composantes du PSE sont-elles cohérentes entre elles ?
- Les modalités de financement, de mise en œuvre et de suivi favorisent-elles la réalisation du plan ?

13 Cette section est adaptée du document PME et IIPE-UNESCO, 2015a.

ENCADRÉ 3.

QUESTIONS FONDAMENTALES POUR ÉVALUER LE TRAITEMENT DE L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE DANS LE PSE

Mesure 1. Il existe un plan national d'offre du préscolaire fondé sur des chiffres et des faits établis.

- Le plan est-il établi à partir de chiffres et de faits établis ?
- Le plan exploite-t-il les différents types de prestataires afin de maximiser les ressources disponibles pour le préscolaire et la couverture de ces services – par exemple, comment les prestataires privés et les prestataires de la société civile sont-ils mis à contribution ?

Mesure 2. Le plan accorde la priorité à l'offre de services aux groupes les plus vulnérables.

- Le plan tient-il compte des éventuelles différences entre les régions ou les districts en affectant davantage de moyens là où les besoins sont plus importants ?
- Le plan tient-il compte des besoins supplémentaires des groupes marginalisés ou défavorisés, par exemple des services spéciaux de soutien éducatif ou de soutien linguistique ou autre ?

Mesure 3. Le plan fixe des cibles et des délais réalistes.

- Y a-t-il des cibles réalistes à court et à long terme sur la fourniture et/ou l'expansion des services, tenant compte de l'état actuel de la disponibilité des services, des difficultés d'accès et de la capacité du système à fournir ou gérer les services ?

Mesure 4. Le plan est accompagné d'un budget suffisant.

- Y a-t-il un budget réaliste en place reliant les cibles et les activités prévus aux coûts réels (aux niveaux national, régional et/ou local) à partir de formules de financement équitables ? Par exemple, les enveloppes budgétaires allouées au recrutement, à la formation, à l'accompagnement et au déploiement des enseignants reposent-elles sur les coûts réels ?
- Le processus budgétaire est-il basé sur des prévisions de dépenses et/ou des données budgétaires pluriannuelles ?
- Le budget prend-il en compte les ressources susceptibles d'être apportées par d'autres sous-secteurs ?

Mesure 5. Le plan définit les moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre.

- Le plan décrit-il le large éventail de personnels et de professionnels travaillant dans le sous-secteur ?
- Les besoins en moyens humains indiqués dans le plan ont-ils été définis d'après des analyses et des données (par exemple, la demande et l'offre de personnel d'éducation préscolaire, le ratio élèves-enseignant, le taux de rotation actuel/prévisionnel du personnel, les besoins de recrutement et de formation) ?

Mesure 6. Le plan prévoit l'acquisition, la gestion et le déploiement efficaces de moyens physiques.

- Le plan prévoit-il les besoins en moyens physiques tels que les installations, le matériel pédagogique et didactique pour les salles de classe, le matériel de formation, etc., pour l'éducation préscolaire ?
- Le plan prévoit-il l'utilisation efficace des moyens physiques existants, par exemple l'utilisation et la réaffectation d'infrastructures existantes ?
- Le plan relatif aux besoins en moyens physiques a-t-il été défini à partir de données ?
- Le plan précise-t-il les caractéristiques qualitatives des moyens physiques nécessaires ?

Source : UNICEF, 2019b.

Le *cadre conceptuel* et l'*outil de diagnostic et de planification pour le sous-secteur préscolaire* de l'UNICEF proposent des questions intéressantes qui peuvent servir de liste de contrôle pour évaluer la manière dont l'éducation de la petite enfance a été traitée dans le PSE. L'encadré 3 présente quelques-unes des questions clés provenant de ces deux instruments.

4.3 Processus d'endossement

À l'issue de l'évaluation (optionnelle), le ministère de l'Éducation décide de la suite à donner aux commentaires exprimés dans l'évaluation. Le ministère est seul juge des recommandations qu'il choisit de mettre en œuvre. Il peut rédiger une lettre expliquant sa décision de donner suite à tel ou tel commentaire et de quelle manière. Les derniers ajustements sont alors apportés au plan, qui peut ensuite être présenté au GLPE pour endossement. Pour les pays en développement partenaires du Partenariat mondial pour l'éducation, l'endossement par le GLPE est impératif pour pouvoir bénéficier de financements supplémentaires. Enfin, le plan est soumis au parlement pour adoption.

5. MARCHE À SUIVRE

Ce module explique comment améliorer la mise en œuvre du plan pour atteindre ses objectifs, et obtenir de meilleurs résultats non seulement pour le système éducatif dans son ensemble, mais surtout pour les enfants. Un certain nombre de mécanismes ont été présentés, permettant de soutenir, renforcer et favoriser la mise en œuvre du plan. Ce sont les structures de supervision, les cadres de suivi et d'évaluation, et les procédures d'examen et d'actualisation du plan à intervalles réguliers. Pour le sous-secteur préscolaire en particulier, un bon système de S&E est indispensable pour a) promouvoir et pérenniser des programmes et des services préscolaires pertinents et de qualité, et b) veiller à ce que les enfants les plus défavorisés soient suffisamment ciblés. Nous proposons maintenant quelques suggestions pour aller plus loin dans la planification du sous-secteur préscolaire dans le contexte de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du PSE.

Créer une structure et un processus clairs pour superviser la mise en œuvre du PSE.

Le PSE doit aussi prévoir des structures de supervision de l'exécution du plan. Ces structures sont nécessaires non seulement pour surveiller la mise en œuvre, mais surtout pour l'accompagner. Si les activités n'avancent pas conformément au plan, une aide supplémentaire doit être apportée (par exemple par des formations supplémentaires, le renforcement de la supervision ou l'identification de moyens supplémentaires). Ces structures doivent comporter tous les niveaux de contrôle requis, à l'échelon central comme aux échelons décentralisés. Les structures de supervision relatives au préscolaire, par exemple un groupe de travail technique sur l'EPE, peuvent aussi comprendre des représentants d'autres ministères ou des partenaires jouant un rôle essentiel dans la mise en œuvre des priorités relatives à l'EPE.

La bonne mise en œuvre du PSE dépend aussi d'un suivi et d'examens réguliers. Ces examens doivent avoir lieu à intervalles réguliers et à différents niveaux – aux échelons décentralisés comme au niveau national. Outre le suivi régulier au jour le jour et l'examen périodique réalisé par un comité de suivi (ou de supervision) stratégique, les examens annuels avec les parties prenantes, mais aussi les examens à mi-parcours et finals, sont déterminants car ils doivent

faire intervenir un large éventail de partenaires (particulièrement important dans le sous-secteur préscolaire) afin d'évaluer les progrès mais aussi les faiblesses constatées dans la mise en œuvre du plan, puis convenir des améliorations à apporter au PSE.

Renforcer les processus opérationnels de planification.

Le *Guide pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation* publié en 2015 par le PME et l'IIPE-UNESCO indique qu'un plan d'action pluriannuel doit être rédigé, soit comme partie intégrante du plan, soit sous la forme d'un document d'accompagnement. Le plan d'action a pour but d'aider la mise en œuvre du PSE. Il met clairement en correspondance les activités du PSE et les intrants, les coûts, les sources de financement et les entités chargées de la mise en œuvre. Cette mise en correspondance est une autre façon de garantir la faisabilité du PSE. Par exemple, si l'on sait qui est responsable de certaines activités, il y a plus de chances que ces activités soient réalisées. De même, si des ressources financières ont été identifiées pour des activités particulières, celles-ci auront une meilleure probabilité d'être exécutées.

Les plans d'action peuvent aussi servir de base aux processus opérationnels annuels de planification. Les plans opérationnels annuels contiennent le même type d'informations (cibles annuelles, intrants requis, coûts, sources de financement et entités responsables) et sont des outils importants de suivi de la mise en œuvre. Lorsque des activités préscolaires sont prévues dans plusieurs programmes du PSE, il est important que le plan opérationnel annuel du département ou du sous-secteur inclue toutes les activités concernées du PSE et y fasse clairement référence.

Élaborer un tableau des indicateurs clés de performance pour guider le suivi du plan au plus haut niveau.

Les indicateurs clés de performance (KPI) ont pour but de donner une vue globale du fonctionnement du système éducatif en soulignant ses objectifs généraux et stratégiques. Les décideurs ont ainsi un aperçu rapide des résultats obtenus et des domaines où la mise en œuvre peut être à la traîne. Comme indiqué à la section 3.4., le nombre de KPI doit être limité, et de préférence ne pas dépasser 30 pour l'ensemble du PSE. Il est donc essentiel de définir au moins deux ou trois KPI pour le sous-secteur préscolaire à inclure dans le tableau.

Définir des indicateurs pertinents et valides, peu nombreux, en utilisant les systèmes d'information existants (dans la mesure du possible).

Le cadre des résultats du S&E est plus détaillé que la matrice des KPI. Il doit clairement préciser la chaîne de résultats associée à la mise en œuvre des priorités du PSE. Les planificateurs doivent aussi réfléchir attentivement aux indicateurs à inclure dans le cadre. En mettre trop peut être contre-productif car leur collecte, leur analyse, et la communication des données correspondantes risquent de demander trop de moyens financiers, de temps et d'énergie. Les résultats seront plus faciles à mesurer si les données sont intégrées dans le SIGE et d'autres processus continus de collecte de données. Cela s'applique à tous les sous-secteurs. Toutefois, par rapport aux autres sous-secteurs, les données relatives au préscolaire sont souvent inexistantes ou jugées insuffisamment fiables. Le but est de collecter et agréger de façon systématique les informations programmatiques et financières afin de guider la planification et les processus budgétaires du préscolaire. L'élaboration d'un nombre limité

d'indicateurs essentiels et leur intégration dans le SIGE et les autres systèmes existants aideront à atteindre cet objectif.

Fin du cours

Vous avez achevé le dernier module du MOOC ! Au cours des cinq dernières semaines, ce cours vous a expliqué toutes les grandes étapes du processus de préparation d'un plan sectoriel de l'éducation, ainsi que les problématiques propres à l'éducation préscolaire à intégrer à chaque étape. Nous avons vu que, bien qu'il existe une méthode standardisée en matière de planification sectorielle de l'éducation, certains aspects spécifiques du sous-secteur préscolaire – comme la diversité de ses prestataires, de ses sources de financement, des normes utilisées et des modèles de programme et l'importance de l'engagement des familles – compliquent singulièrement la planification dans ce sous-secteur. Des solutions devront être apportées durant la préparation du plan à des problèmes comme la nécessité d'une plus grande coordination, l'intégration d'acteurs du sous-secteur préscolaire et d'un nombre suffisant d'experts techniques, la faible quantité de données de qualité ainsi que le manque de capacités et de leadership. Ce cours vous a permis d'acquérir les informations et outils indispensables pour aborder ces problèmes et vous assurer que les principales caractéristiques d'un sous-secteur préscolaire de qualité sont prises en compte durant tout le processus de planification.

FÉLICITATIONS !

Vous êtes désormais prêt à soutenir le développement d'un sous-secteur préscolaire solide dans le cadre de votre plan sectoriel de l'éducation.

© UNICEF

ANNEXE 1.

ÉLABORATION DES PLANS D'ACTION PLURIANNUELS

Pour mettre en œuvre le PSE à moyen terme, il est traduit en un plan d'action *pluriannuel* (généralement de deux ou trois ans), parfois appelé plan *de mise en œuvre* ou plan *opérationnel*.

Les plans d'action pluriannuels découlent des étapes de conception des programmes et de détermination des coûts et des financements. Les points de départ du plan d'action sont les extrants spécifiés dans les programmes et les activités associées ainsi que les coûts unitaires utilisés pour le modèle de simulation (voir également le module 4). Ils devront néanmoins être ajustés en fonction de la période couverte par le plan d'action (par exemple, l'année 2 ou 3 de mise en œuvre du PSE). Les plans d'action pluriannuels élaborés pendant le processus de préparation du PSE sont souvent complétés par des plans opérationnels *annuels* établis pour accompagner la mise en œuvre durant chaque année du plan.

Un plan d'action – qu'il soit pluriannuel ou annuel – comprend généralement les informations suivantes pour chaque activité, mais le niveau d'information et de détail varie en fonction des situations nationales[14] :

- **Une description claire de l'activité.** Elle sert de référence pour l'élaboration d'un plan de travail.
- **Le calendrier.** Il montre dans quelle mesure les coûts annuels de la mise en œuvre de l'activité correspondent aux financements disponibles.
- **La quantité d'intrants.** Les intrants sont les ressources financières, humaines et matérielles nécessaires à la mise en œuvre du plan. Cette information est un point de référence pour le rapport annuel d'exécution ; elle peut contribuer à déterminer si les stratégies de mise en œuvre ont été efficientes.
- **La quantité d'extrants et les coûts unitaires.** Les extrants sont les produits, biens et services qui résultent des activités du programme. Cette information est cruciale pour le rapport annuel de mise en œuvre ; elle confirme la cible fixée pour une activité sur une période donnée.
- **Le coût global de l'activité.** Il peut s'agir de la quantité multipliée par le coût unitaire. Le coût de l'ensemble des activités du plan d'action ne doit pas dépasser l'enveloppe globale des ressources clairement définies (plafonds budgétaires du ministère des Finances et contributions confirmées des partenaires du développement) dans le plan sectoriel d'éducation.

14 Adapté du document PME et IIPE-UNESCO, 2015b, 24-25.

- **Les sources de financement.** Il est important de n'utiliser que les sources de financement qui sont effectivement disponibles ou susceptibles de l'être selon les prévisions actuelles. En fonction des modalités du soutien apporté par les partenaires du développement, certaines sources de financement peuvent être gérées en dehors du processus ordinaire du budget national ou par des administrations locales, des ONG ou d'autres entités. Si des activités financées par ces entités font partie du PSE, elles doivent apparaître dans le plan d'action. Les informations de financement du plan d'action doivent être compatibles avec le cadre de financement (voir le module 3), qui doit lui-même correspondre aux perspectives macroéconomiques et budgétaires.

- **L'entité responsable de la mise en œuvre**[15]**.** Il s'agit d'indiquer à qui incombe la responsabilité de chaque activité. L'entité désignée pour assurer une activité doit procéder aux demandes de financement en temps voulu. Les activités confiées doivent être aussi proches que possible des charges habituelles des ministères et départements.

- Le plan d'action comprend également les **indicateurs d'extrants** du programme auquel contribue l'activité.

15 Il est également possible de le faire lors de l'étape de conception des programmes si, par exemple, les groupes de travail précisent aussi l'entité responsable de chaque activité prioritaire prévue dans le PSE.

ANNEXE 2.

EXEMPLE D'UN PLAN D'ACTION ET D'UN TABLEAU BUDGÉTAIRE ANNUELS

PLAN DE TRAVAIL								**BUDGET**							
PROGRAMME 1 DU PSE :								**Code d'activité**	**Budget demandé**			**Source de financement**			
Résultats attendus :													**Partenaires extérieurs**		
Entité responsable :									**Fonctionnement**	**Investissement**	**Total**	**État**	**XX**	**XX**	**XX**
Extrant/Activité		***Référence***	***Cible (annuel)***	***Calendrier***											
				Q1	**Q2**	**Q2**	**Q4**								
Sous-activité 1.1.1															
Sous-activité 1.1.2															
Sous-activité 1.1.3															
Sous-activité 1.2.1															
Sous-activité 1.2.2															

TOUTE LA
MATERNELLE
© UNICEF

BIBLIOGRAPHIE

Géorgie, ministère de l'Éducation et de la Science. 2007. *Consolidated Education Strategy and Action Plan 2007–2011*. https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2007/georgia-consolidated-education-strategy-and-action-plan-2007-2011-4060.

IIPE-UNESCO. 2010a. **« Planification stratégique : mesures organisationnelles »**. Documents de travail pour la planification du Secteur de l'éducation. Document de travail n° 2. Paris: IIPE-UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189758_fre

———. 2010b « Planification stratégique : techniques et méthodes ». Document de travail pour la planification du Secteur de l'éducation. Document de travail n°3. Paris : IIPE-UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189759_fre

Népal, ministère de l'Éducation. 2016. *School Sector Development Plan 2016/17–2022/23.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2016/school-sector-development-plan-201617-202223-bs-207374-207980-6283

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). 2009. *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement.* New York : PNUD. http://web.undp.org/evaluation/handbook/french/docments/PME-Handbook_Fr.pdf

Rwanda, ministère de l'Éducation. 2013. *Education Sector Strategic Plan 2013/14–2017/2018.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2013/education-sector-strategic-plan-201314-201718-5932.

Soudan du Sud, ministère de l'Éducation et de l'Instruction générale. 2017. *The General Education Strategic Plan, 2017–2022.*https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2018/general-education-strategic-plan-2017-2022-6532.

Tools4dev. 2019. "Monitoring and Evaluation (M&E) Framework, Template." http://www.tools4dev.org/resources/me-framework-template/.

UNICEF (United Nations Children's Fund). 2019a. *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector*. New York: UNICEF.

———. 2019b. *Pre-primary Sub-sector Diagnostic and Planning Tool*. New York: UNICEF.

Notes

Notes

Notes

Photos de couverture : © UNICEF/UN0319673/Seng