

EVALUATION RETROSPECTIVE
DU PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DU
SECTEUR EDUCATIF (PNDSE)
EN MAURITANIE, 2001 - 2010.

RAPPORT DE LA MISSION D'EVALUATION.

Nouakchott, octobre 2010.

Louise Lahaye et François Robert, consultants

SOMMAIRE

Avant- propos	4
Section 1. Note de synthèse	5
1.1. Le contexte de la mise en œuvre du PNDSE	5
1.2. Les orientations politiques du secteur pour la décennie	6
1.3. Vue synthétique des résultats	6
1.4. Le chemin difficile de la transformation des politiques et des actions planifiées en résultats	10
1.5. Résumé des principales observations sous-sectorielles	13
Section 2. L'enseignement fondamental	19
2.1. La rétention	19
2.2. La qualité	22
Section 3. L'enseignement secondaire général	38
3.1. Les taux de transition ont évolué d'une façon très différente de ce qui avait été anticipé dans le PNDSE : quel monitoring, quelles mesures pour le pilotage de la gestion des flux ?	38
3.2. L'accompagnement pédagogique de la réforme : en quoi les enseignements ont-ils évolué, que s'est-il passé pour les programmes et les examens avec l'adjonction de la 4AS au collège ?	42
3.3. Pilotage et lecture des signaux d'alerte : quelles rétroactions suite aux résultats des examens ?	47
Section 4. Formation technique et professionnelle	49
4.1. Les perspectives de lien entre la formation technique et professionnelle et l'économie informelle, pour une offre post primaire, à l'issue de la première phase du PNDSE.	50
4.2. Perspectives de partenariats public/privé pour le développement et l'adaptation de l'offre ?	51
Section 5. L'enseignement supérieur.	54
5.1. Une situation bien connue des acteurs et des partenaires, des risques et des marges de manœuvre identifiés.	54
5.2. Bien que comptant un nombre encore modeste d'étudiants, le système de l'enseignement supérieur mauritanien connaît une organisation institutionnelle très complexe.	56
5.3. Des avancées significatives	57
5.4. Des inquiétudes persistent sur le pilotage institutionnel des réformes	59
Section 6. Gestion du système éducatif.	61
6.1. Gestion par les résultats et pilotage, gestion courante, gestion locale.	61
6.2. Gestion des compléments salariaux incitatifs.	68
Section 7. Le PNDSE comme instrument de financement	75
7.1. Caractéristiques et qualités de l'instrument.	75
7.2. Problématiques actuelles sur la gestion des financements.	80
Annexe 1 Liste des personnes rencontrées	81
Annexe 2 Bibliographie	82

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS

AFD	Agence française de développement
APC	Approche par les compétences
APE	Association de parents d'élèves
DPEF	Direction des projets éducation formation
DREN	Direction régionale de l'Education Nationale
DSPC	Direction des statistiques, de la planification et de la coopération
ENI	Ecole normale d'instituteurs
ENS	Ecole normale supérieure
FAP FTP	Fonds d'appui à la formation professionnelle
GIE	Groupement d'intérêts économiques
IDEN	Inspection départementale de l'Education Nationale
IEF	Inspecteur de l'enseignement fondamental
INA-FTP	Institut national de promotion de la formation technique et professionnelle
IPN	Institut pédagogique national
ISSET	Institut supérieur d'études technologiques
LMD	Licence Master Doctorat
MAED	Ministère des affaires économiques et du développement
MG/GG	(classe) multigrade et grand groupe
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen
PNDSE	Programme national de développement du système éducatif
RESEN	Rapport d'état sur le système éducatif national
TBS	Taux brut de scolarité
UM	Unité monétaire (ouguya) MRO

AVANT-PROPOS

Evaluer utilement dix ans de programme de développement éducatif en Mauritanie tombe sous le coup d'une double gageure.

La Mauritanie est l'un des premiers pays d'Afrique à avoir accueilli les démarches de l'analyse sectorielle, développé un plan global et intégré, et à l'avoir réalisé sur un cycle de dix ans. C'est un des premiers pays à avoir rejoint l'initiative Fast Track, et l'un de ceux dont la politique est la plus conforme à l'ensemble du cadre indicatif défini par ce partenariat. On ne sait pas mieux faire, aujourd'hui, pour définir de bonnes cibles politiques, et pour apporter au mieux les financements nécessaires. Les évaluateurs ne risquent donc pas de découvrir une explication simple, soudaine et lumineuse aux quelques déceptions que chacun éprouve après avoir reconnu les progrès quantitatifs massifs enregistrés dans la décennie.

La Mauritanie est aussi le pays d'Afrique où les politiques éducatives ont donné lieu à la production documentaire la plus abondante. Tout ce que l'on sait mesurer l'a été. Tout a été décrit, grâce à des instruments standardisés, par des institutions nationales, par des experts ou des organisations reconnues.

Cet exercice d'évaluation est donc particulier. Il faut aller vite sur ce que l'on sait déjà, c'est à dire sur presque tout, et tenter de faire parler des relations vers lesquelles nous guident l'intuition, et qui ont été moins interrogées que les autres. Par exemple, quel est le lien entre un programme d'investissements et un programme politique ? Si cette relation est complexe, faisons parler cette complexité. Quel est le lien entre le détail des pratiques administratives et les indicateurs synthétiques de comportement du système, que l'on examine dans les revues sectorielles ? Si ce lien n'a pas été examiné, il sera temps de tenter de le faire.

C'est ainsi qu'est construit ce travail. Les évaluateurs ont choisi quelques thèmes, mais ils ne sont pas exhaustifs. Ils ont interrogé le chemin institutionnel des idées stratégiques, la direction que ces idées ont prises quand les stratèges se sont tus, la façon dont les vœux partagés par tous ont ou n'ont pas pu se traduire dans des actions utiles, puis la façon dont l'utilité des décisions a pu s'éroder.

Les deux conclusions les plus générales en sont d'une part qu'il existe en Mauritanie de grandes marges d'évolution des services éducatifs vers plus de qualité, dont certaines n'ont pas encore été exploitées ; et d'autre part que beaucoup de bénéfices peuvent être tirés d'une définition plus minutieuse et plus concrète des cibles et des procédés institutionnels d'intervention.

SECTION 1. NOTE DE SYNTHÈSE.

1.1 Le contexte de la mise en œuvre du PNDSE

La Mauritanie a adopté en Avril 1999 une réforme en profondeur de son système éducatif qui avait pour objet : (i) l'unification du système éducatif par la mise en place d'une filière bilingue unique (ii) le renforcement de l'enseignement du 1^{er} cycle secondaire par l'ajout d'une année supplémentaire et de l'enseignement scientifique par l'introduction des sciences physiques et de l'informatique respectivement dès la 3^{ème} et la 4^{ème} année de ce cycle ; (iii) le renforcement de l'enseignement des langues étrangères¹.

Pour orienter le développement de l'école mauritanienne et encadrer les changements à opérer, le Gouvernement a décidé de mettre en place un programme décennal de développement du secteur : le Programme national de développement du secteur éducatif (PNDSE), adopté en 2001.

Adossé à une lettre de politique éducative, le PNDSE traduit les choix nationaux en matière de politique éducative, définit les objectifs sectoriels et les stratégies qui en découlent. Comme tel, il est ainsi à la fois une politique et un programme d'investissement ayant vocation de fédérer dans un cadre unique et cohérent les participations de multiples partenaires bi et multilatéraux.

Le PNDSE a été élaboré suite à la réalisation d'études diagnostiques, dont un Rapport d'état du système éducatif national (RESEN 2000). La conception du programme reposait également sur une démarche participative qui a impliqué les bailleurs de fonds et les autres partenaires techniques et financiers du secteur. Toute cette démarche, qui s'inscrivait dans la foulée des recommandations du Forum de Dakar, était à l'époque novatrice pour l'Afrique. Elle a contribué à jeter les bases d'une démarche qui a été reprise dans plusieurs autres pays par la suite. C'est ce qui fait que, en 2010, le PNDSE mauritanien est parmi les premiers à boucler un cycle de mise en œuvre de l'approche programme sur une base décennale.

En 2000, au moment où ont été réalisées les études diagnostiques, la Mauritanie présentait un bilan plutôt négatif par rapport aux autres pays de l'Afrique sub-saharienne. Par exemple, le TBS au primaire situait la Mauritanie au 16^e rang sur 32 des pays d'Afrique et au 4^e rang sur 29 en ce qui concernait l'enseignement supérieur. L'espérance de Vie Scolaire, calculée comme le nombre moyen d'années de scolarisation d'une pseudo cohorte de jeunes, situait la Mauritanie au 9^e rang sur 29².

A ce défi considérable, qui consistait à rencontrer les objectifs de scolarisation primaire universelle, s'ajoutait la difficulté de mettre en place une réforme structurelle linguistique qui a nécessité une révision en profondeur des curricula et une reconversion linguistique des enseignants dont une partie au moins devaient dorénavant être capables d'assurer l'enseignement en français et en arabe, tandis que d'autres devaient changer de langue d'enseignement.

¹ Lettre de politique du secteur éducatif pour la décennie 2001-2010.

² RESEN 2006, p.28

Il faut enfin noter que la décennie a été traversée par une assez grande instabilité politique et par de nombreux changements organisationnels au sein des structures en charge du secteur : modification des organigrammes, transferts de responsabilités, répartition des responsabilités entre un ou plusieurs ministères, etc.

C'est dans ce contexte d'innovation par rapport à la mise en œuvre des approches sectorielles en éducation et de changements structurels et pédagogique que s'est mis en œuvre le PNDSE 2001-2010.

1.2 Les orientations politiques du secteur pour la décennie

Telles que fixées dans la *Lettre de politique pour le secteur de l'éducation pour la décennie 2001-2010*, les orientations s'articulent autour des axes suivants³ :

- La consolidation du pilotage du système basée sur le développement des capacités de prévision, la structuration de l'administration centrale, l'évaluation permanente du système et la programmation des recrutements ;
- L'amélioration de l'offre éducative qui implique, entre autres, la mise en place d'une carte scolaire, la restructuration de l'enseignement supérieur et de la formation technique et professionnelle ;
- Le renforcement de la qualité de l'enseignement, à travers la rénovation des programmes, la production d'outils pédagogiques, la professionnalisation et la structuration des formations initiale et continue, ainsi que l'amélioration de l'encadrement administratif et pédagogique ;
- L'amélioration de la gestion des ressources humaines, par la mise en place d'un suivi de carrière et la rationalisation des affectations ;
- La résorption des disparités régionales sous-tendue par une politique volontariste d'allocation des ressources ;
- Le renforcement de la scolarisation des filles à tous les niveaux du système ;
- L'accroissement du rôle du secteur privé dans l'offre éducative, par la mise en place d'une politique de promotion adéquate.

Ces axes ont été déclinés, dans la lettre de politique sectorielle, en orientations spécifiques pour chacune des composantes du système éducatif, à savoir : la petite enfance (PE), l'enseignement fondamental (EF), l'enseignement secondaire (ES), la formation technique et professionnelle (FTP), l'enseignement supérieur, l'alphabétisation (SUP) et l'enseignement originel, la santé scolaire et le pilotage du système.

1.3 Vue synthétique des résultats

➤ L'enseignement fondamental

Dix ans plus tard, on constate des avancées significatives principalement sur le plan de l'accès l'éducation, aussi bien des filles que des garçons.

³ Lettre de politique du secteur éducatif pour la décennie 2001-2010

Effectifs	2002	2010	Écart
Fondamental	375 695	531 383	+ 254 688
Indicateurs principaux du PNDSE (fondamental)	2002	2010	Valeur cible
TBS	88,7	*98,8	95
Taux de rétention	45,1	*61,2	78
Taux de redoublement	14,7	3,55	9
Ratio élèves-maître	39	46,5	40
Participation des filles	48,8	50,4	50

* Données 2009

Source : statistiques de la DSPC

Ces avancées ont été rendues possibles par une bonne mobilisation des ressources nationales au profit du recrutement des enseignants et par des investissements importants du PNDSE dans les constructions scolaires. La mise en place d'incitatifs monétaires pour favoriser la rétention des enseignants dans les régions éloignées constituait une autre stratégie pour accroître l'accès. Son efficacité n'a toutefois pas été évaluée.

Sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'éducation des efforts importants ont été faits pour apporter des solutions aux problèmes de la qualité identifiés au moment du diagnostic sur l'état du système éducatif. Les efforts étaient congruents avec à la volonté politique de mettre en place la réforme de l'éducation et de répondre au diagnostic posé sur les problèmes de qualité dans le PNDSE.

Les résultats obtenus sur le plan de la qualité demeurent largement en dessous des attentes principalement en ce qui concerne la capacité du système à retenir les enfants à l'école dans le cycle fondamental⁴ et le niveau des connaissances acquises par les élèves. Plusieurs études portant sur les acquis des élèves ont été réalisées au cours de la décennie. Toutes convergent vers un constat d'une dégradation de la qualité de l'enseignement offert et une diminution de la compétence du personnel enseignant, principalement en langue et en mathématiques⁵.

Cette dégradation du niveau des acquis scolaires des élèves au terme du cycle fondamental explique d'ailleurs, en partie, ce pourquoi les cibles visées au niveau des clientèles scolaires du premier cycle du secondaire n'ont pas été atteintes.

⁴ Il ne faut pas pour autant minimiser l'importance d'un gain de 16 points de rétention en dix ans, performance appréciable.

⁵ Cf : le Recensement et test national, juillet 2007 pour les compétences linguistiques et mathématiques des enseignants et les études réalisées par l'IPN et le PASEC pour les acquis scolaires des élèves du fondamental.

➤ L'enseignement secondaire

Effectifs	2002	2010	
Secondaire 1 ^{er} cycle	47 883	80 888	+33 005
Secondaire 2 ^e cycle	30 904	31 326	+422
Indicateurs principaux du PNDSE (secondaire)			
Nombre de nouveaux entrants 1 AS	16 380	23 672	37 000
Taux de transition en 1 AS	52,8	33,4	50
Taux de redoublement - 1 ^{er} cycle	15,9	11,2	7
Ratio élèves-enseignant - 1 ^{er} cycle	26,7	*21,1	31
Participation des filles - 1 ^{er} cycle	43,3	45,8	50

*Donnée 2009

Source : statistiques de la DSPC

La lettre de politique sectorielle et le PNDSE, dans leur rédaction de 2001, avaient anticipé que l'amélioration des scolarités primaires, tant pour l'accès que pour la rétention, allait se traduire par une pression "mécanique" sur l'enseignement secondaire dont les conséquences pouvaient devenir difficiles si la régulation des flux, traditionnellement faible, n'était pas améliorée.

Le tableau que présente l'enseignement secondaire général mauritanien en 2010 est tout différent des prévisions. La pression des flux entrants au collège ne s'est pas produite. Les nouveaux entrants dans le cycle sont aujourd'hui moins de 24 000 par an (2009-10), en raison de la faiblesse de la rétention au cycle primaire, mais aussi du maintien d'une certaine restriction par concours à l'accès au collège⁶.

➤ 3) Le supérieur

Effectifs	9 600 (2004)	16 600 (2008)	+7 000 (écart)
Efficacité interne	23 (2002)	30 (2008)	60 (valeur cible)

L'objectif visé pour l'enseignement supérieur était l'accroissement de ses performances. Elle visait notamment à améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche scientifique et à assurer une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi.

Le constat est à l'effet que les effectifs ont augmenté, mais demeurent maîtrisés. L'efficacité interne s'est améliorée mais à un rythme beaucoup moins soutenu qu'anticipé. La diversification et la professionnalisation des filières de formation sont identifiées comme une voie pour améliorer l'efficacité interne. Des investissements importants en amont sont en voie de réalisation, notamment en matière d'infrastructures.

⁶ l'examen du taux de transition école - collège montre à la fois de fortes disparités régionales (22,31 % dans l'Assaba contre 59,12 % dans l'Inchiri et 45,32 % à Nouakchott) et des variations erratiques d'une année sur l'autre.

➤ La formation professionnelle

	2001	2009
Effectifs / Établissements publics	1916	4 200

Dans le PNDSE les objectifs définis pour la formation technique et professionnelle visaient, à travers le renforcement du pilotage du système, à l'amélioration de sa qualité et au développement de l'offre éducative et d'une offre spécifique de formations courtes.

Au cours de la période de mise en œuvre du PNDSE, beaucoup d'efforts en amont ont été consacrés à documenter les questions d'emploi et de qualifications, à mettre en place les mécanismes institutionnels de sa refondation et à renforcer ses capacités d'ingénierie.

Le développement en masse de l'offre de formation n'étant pas encore réalisé, l'évolution de grandeurs comme les effectifs ou les taux d'insertion n'est pas significative.

➤ La gestion et la gouvernance

Le diagnostic à l'origine du PNDSE reposait sur des études et des analyses, dont un RESEN, qui ont permis de dresser un portrait de la situation de départ. Les choix stratégiques, qui apparaissent très ambitieux une fois traduits en objectifs opérationnels, étaient assez précis pour guider l'action.

Sur ce plan, il est assez remarquable, si on considère l'instabilité institutionnelle à laquelle a été confronté le secteur durant la période de mise en œuvre du PNDSE, que le cap ait ainsi été maintenu aussi fidèlement au fil des années. Dix ans plus tard, principalement en ce qui concerne l'enseignement fondamental, on constate peu de déviations par rapport au plan initial, tant en ce qui concerne le respect des orientations stratégiques que pour ce qui est des actions mises en œuvre. Les outils élaborés pour assurer le suivi opérationnel de la mise en œuvre du Programme se sont révélés efficaces. La DPEF s'est révélé à cet égard un instrument fiable pour la gestion des investissements.

Les capacités des agents des ministères techniques ont été renforcées durablement sur plusieurs aspects : ingénierie de la formation, conception pédagogique, capacité à générer des connaissances sur les acquis scolaires des élèves, capacité à définir des politiques éducatives, capacité à mettre en œuvre un plan opérationnel complexe et à rendre compte des résultats (production des données statistiques et suivi des indicateurs, entre autres), capacité à entretenir un dialogue sur les politiques avec les partenaires techniques et financiers .

Le constat des résultats, certes non négligeable, mais mitigé pour tous les ordres d'enseignement, met en lumière des difficultés spécifiques récurrentes rencontrées en cours de réalisation et qui ont fait en sorte que les actions menées ne se sont pas transformées en résultats plus probants.

1.4 Le chemin difficile de la transformation des politiques et des actions planifiées en résultats

Une constante qui ressort de l'examen des schémas de gestion qui ont prévalu tout au long de la mise en œuvre du PNDSE montre une emphase sur la réalisation de la dimension opérationnelle du programme (les activités planifiées) au détriment d'un pilotage qui aurait permis des ajustements en cours de réalisation. Cette dimension opérationnelle a pris le pas sur des réactions de nature administrative ou politique qui auraient permis d'infléchir une tendance défavorable à l'atteinte du résultat.

Le tableau qui suit illustre quelques problèmes qui ont été identifiés au moment du suivi de la mise en œuvre du PNDSE mais pour lesquels les solutions appliquées privilégiaient les correctifs de nature technique au détriment de solutions plus complexes à mettre en œuvre ou d'interventions impliquant des actes administratifs plus vigoureux.

Problèmes ayant fait l'objet d'un suivi important du PNDSE	Focus	Pistes moins suivies
La rétention des élèves dans le cycle fondamental	Le problème de la rétention a surtout été traité comme un élément lié à l'offre scolaire. La solution a été entrevue sous l'angle de la diminution du nombre d'écoles incomplètes.	Des signaux d'alarme permettant de relier les problèmes d'abandon scolaire à d'autres facteurs que celui des écoles incomplètes ont été émis au fil des ans mais n'ont pas fait l'objet de mesures particulières, notamment la prise en compte des facteurs sociaux liés à la demande, l'échec scolaire et la relation entre l'école et son milieu.
La reconversion linguistique des enseignants	Des investissements importants ont été consacrés à la formation linguistique des enseignants en langue française et en langue arabe.	Des mécanismes de contrôle fiable devant assurer plus de rigueur dans l'emploi des compétences linguistiques des enseignants au niveau des écoles n'ont pas été mis en place.
La qualité de l'enseignement : le relèvement des compétences des enseignants et l'amélioration du niveau de connaissances des	Des investissements importants ont été consacrés à la formation pédagogique des enseignants, à la restructuration et organisationnelle et pédagogique des ENI's. En matière de gestion et de	Des solutions telles que la certification des enseignants, la rigueur dans l'emploi des compétences linguistiques, dans la gestion des primes de bilinguisme ont peu été explorées ou mises en œuvre. L'accompagnement post-formation qui aurait permis de consolider les formations n'a pas été systématisé.

élèves	contrôle académique et pédagogique, les efforts ont porté sur le renforcement des compétences des inspecteurs.	La question du temps scolaire réel n'a pas fait l'objet d'études particulières ou de mesures suivies visant à accroître le temps scolaire, comme par exemple l'organisation de la rentrée scolaire.
		La structuration de l'école comme une unité de gestion administrative et pédagogique et la responsabilisation du directeur d'école comme responsable de cette unité était absente lors de la conception du PNDSE et n'a pas fait l'objet d'attention par la suite.
La réforme du premier cycle de l'enseignement secondaire	La 4ème AS a été implantée dans les collèges	La réforme des curricula (APC) n'a pas intégré la nécessaire refonte de l'examen de fin de cycle et de la finalité du collège
La gestion et la gouvernance	Les investissements ont principalement porté sur les acquisitions d'équipements, le génie civil et le développement d'applications pour la gestion, la réalisation d'études.	On constate peu de suivi dans le traitement des résultats des études, dans la recherche et la mise en œuvre de solutions qui permettraient d'accroître l'atteinte des résultats.
	Des efforts considérables ont été consacrés au respect des stratégies de mise en œuvre retenues dans le PNDSE, à la documentation des résultats obtenus à partir de la mesure des indicateurs.	Peu d'attention a été porté à la prise de décision, à la clarification des responsabilités de mise en œuvre, à la description des procédures et à leur respect.

Ces quelques observations portant sur des aspects spécifiques PNDSE montrent que les efforts ont surtout porté sur la réalisation d'activités à caractère technique (études, constructions, formations, développements d'applications), souvent plus faciles à mettre en œuvre, au détriment de la mise en place des mesures visant à renforcer les capacités organisationnelles et à responsabiliser les instances chargées de prendre le relais une fois les intrants fournis. En outre, le PNDSE a été le lieu de l'initiative d'une importante documentation du secteur, cependant, le savoir ainsi obtenu, parfois précis et proche de l'opérationnel, ne s'est pas traduit en décisions politiques ou administratives. Plusieurs exemples en ce sens sont proposés dans sections ci-après.

On peut, à cet égard, tirer quelques conclusions profitables pour le développement d'une nouvelle phase du programme :

- La gestion par résultats basée sur le suivi d'indicateurs synthétiques ou globaux a ses limites, notamment lorsqu'il s'agit d'apporter des correctifs durant la mise en œuvre.

La formulation de résultats intermédiaires, dans le temps et/ou dans l'espace, permettrait d'instaurer un suivi plus précis, et d'examiner l'imputabilité de ces résultats.

- Le travail pour tracer le chemin entre un objectif tel qu'il est formulé dans un programme à long terme, l'opérationnalisation des actions à mettre en œuvre et les responsabilités à engager ne doit pas être négligé. Il s'agit d'un travail fastidieux auquel il importe d'accorder toute l'attention requise. Les documents de programme (lettre de politique) n'ont pas ce rôle.
- On devrait accorder plus d'importance aux questions de gestion courante et aux fonctions du *middle management* dans les ministères sectoriels qui ont souvent été négligées dans cette première phase du PNDSE.
- Pour chaque catégorie d'objectifs (la rétention, la qualité, la gestion des flux), il y aurait intérêt à limiter le nombre de mesures à mettre en place dans une période de deux ou trois ans, quitte à laisser pour une phase ultérieure d'autres mesures que l'on juge moins urgentes, et à décrire dans un détail minutieux assorti d'un calendrier l'ensemble des actions concrètes faisant l'objet d'une priorité (texte, action administrative, communication,...) et des intrants qui leur sont nécessaires.

La suite du document présente les observations par sous-secteur. Elles dégagent des observations et des pistes d'actions susceptibles d'alimenter l'élaboration du PNDSE II.

1.5 Résumé des principales observations sous-sectorielles

Méthodologie

L'équipe d'évaluation, avec l'accord des partenaires et des responsables de la mise en œuvre du PNDSE, a choisi d'approfondir la connaissance d'un nombre restreint de thèmes. Les thèmes retenus sont ceux qui faisaient l'objet de questionnements soutenus de la part des acteurs du PNDSE, tant dans les conversations que dans les aide-mémoire de revues conjointes. Le but en était de mieux comprendre comment le PNDSE a été piloté, d'identifier les lacunes qui pourraient être corrigées et de proposer des pistes d'actions pour un PNDSE II.

Les aspects approfondis dans l'évaluation ont porté :

- Pour l'enseignement fondamental: sur la réactivité face aux problèmes de la rétention, sur l'effet des actions en matière formation initiale et continue sur la compétence des enseignants, sur le développement et l'implantation des curricula ainsi que sur l'utilisation des données résultant de la mesure des acquis scolaires.
- Pour le secondaire : sur la gestion des flux et l'accompagnement pédagogique de la réforme.
- Pour le supérieur : sur les mécanismes permettant de transformer les politiques en décisions opérationnelles.

- Pour la formation technique et professionnelle : sur la diversification de l'offre au profit de l'informel et les partenariats public privé pour le développement et l'adaptation de l'offre.
- Pour la gestion du système éducatif : sur l'articulation entre pilotage, gestion courante et gestion locale, et sur certains aspects de la gestion des ressources humaines.
- Pour le financement : sur l'équilibre entre les besoins du système, les ressources mobilisées et l'exécution des financements, et sur les perspectives de financement dans les années à venir.

1.5.1 Résumé des observations sur l'enseignement fondamental

Pour l'enseignement fondamental, l'évaluation a porté sur deux sujets: la rétention des élèves et la qualité.

La rétention

Deux questions ont été posées pour traiter la question de la rétention :

- Quelle connaissance a été produite sur la question des écoles incomplètes, sur la maîtrise des redoublements, les cantines scolaires et les aspects sociaux de la demande ?
- Jusqu'où les politiques ont-elles été définies en termes opérationnels et jusqu'où ont-elles été tentées ?

Durant la période de mise en œuvre du PNDSE, la question de la rétention a surtout été traitée comme une dimension de l'offre scolaire, dont la solution résidait dans la diminution du nombre d'écoles incomplètes. Malgré le fait que le PNDSE avait identifié différents facteurs pouvant entraîner l'abandon scolaire et que plusieurs études aient montré que celui-ci pouvait aussi être lié à des facteurs relevant de la qualité ou de la demande sociale, ces informations n'ont pas toujours été interprétées comme un signal d'alarme devant conduire à questionner les approches pour contrer l'abandon scolaire. Deux autres mesures du PNDSE auraient pu avoir un impact sur la rétention scolaire: la diminution des redoublements et la mise en place des cantines scolaires – mais leur effet sur la rétention n'a pas été approfondi.

Il semble donc qu'il n'y ait pas eu de véritable suivi de la rétention scolaire, à l'exception de la surveillance de l'évolution de l'indicateur relatif aux écoles incomplètes (par ailleurs difficile à interpréter), ni de réels questionnements sur la façon de modifier une situation qui n'évolue pas aussi rapidement que souhaité. La diminution des abandons scolaire devrait être un enjeu important du PNDSE II. Il faudrait penser à élargir le champ d'actions sur la rétention en le fondant, notamment, sur une analyse de la demande d'éducation.

La qualité

Pour l'étude de la qualité, deux questions d'évaluation ont été retenues.

- De quelle façon les intrants ont-ils été mobilisés pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental ?

- Quel traitement a été assuré au suivi des diagnostics répétés et des recommandations ?

Elles ont été appliquées à quatre thèmes : (i) la formation initiale, (ii) la formation continue, (iii) la réforme des programmes et des manuels scolaires, (iv) la mesure des acquis scolaires. Une troisième question consistait à s'interroger sur des dimensions de la qualité peu abordées dans le PNDSE I et qui auraient pu contribuer à améliorer l'atteinte des résultats.

Les aspects liés à qualification des enseignants et à l'apprentissage ont donné lieu à des investissements considérables reflétant en cela l'importance qui leur était accordé dans le PNDSE. Ces aspects ont également fait l'objet d'un suivi soutenu tant par le nombre et la qualité des études produites sur le sujet, que par l'attention qui leur a été apportés lors des revues annuelles du PNDSE. A terme, cependant, on constate que le dispositif de formation initiale des enseignants ne réussit pas à insérer dans le système des enseignants compétents et que les acquis scolaires réalisés par les élèves sont en régression.

L'introduction de la réforme linguistique et des nouveaux programmes a pesé un lourd tribut sur la qualité de l'éducation. Les actions mises en œuvre dans le cadre du PNDSE ont été congruentes avec les stratégies formulées à l'origine, mais n'ont pas été achevées : les formations de masse n'ont pas été suivies d'un accompagnement suffisant des enseignants en classe, les réformes amorcées dans les ENIs n'ont pas été menées suffisamment loin pour régler les problèmes de la sélection des élèves-maîtres, du recrutement des professeurs et de la certification des enseignants. On a fait plusieurs tentatives pour améliorer la distribution des manuels scolaires, sans arrêter une méthode optimale compte tenu du contexte. Les acquis scolaires des élèves ont été mesurés régulièrement sans que cela donne lieu à la mise en place de mesures correctrices différenciées.

La mise en œuvre de la phase II requerra une meilleure exploitation des résultats des études et des informations résultant du suivi des indicateurs de progrès. Celle-ci passe par une plus grande responsabilisation des unités en charge de dossiers spécifiques et la mise en place d'une politique intégrée de la formation initiale et continue des enseignants. Sur le plan stratégique, on pourrait valoriser davantage les échelons locaux : valoriser l'école comme une unité de gestion administrative et pédagogique et le directeur d'école comme responsable de cette unité. L'augmentation du temps scolaire devrait également faire l'objet de mesures spécifiques et d'un suivi attentif.

1.5.2. Résumé des observations sur l'enseignement secondaire.

Pour l'enseignement secondaire général, les questions d'évaluation ont porté sur

- l'évolution et la gestion des flux à travers les deux cycles du secondaire
- l'accompagnement pédagogique de la réforme, notamment pour l'adjonction d'une 4ème année au premier cycle
- la gestion des signaux d'alerte qu'ont été les résultats décevants des deux cycles

La gestion des flux d'élèves à travers les deux cycles de l'enseignement secondaire s'est écartée des prévisions de 2001.

En dépit de l'absence d'augmentation massive des cohortes en provenance du primaire, une sélection sévère à l'entrée des collèges a été maintenue. Le résultat observable en milieu rural est de voir des collèges vides coexister avec des enfants exclus de la scolarité.

La faiblesse de régulation entre les deux cycles du secondaire n'a en revanche pas évolué en dix ans, l'opportunité de l'ajout d'une quatrième année au premier cycle secondaire n'ayant pas été saisie pour modifier le système de certification de fin de cycle. Sur ce terrain, on observe un maillage institutionnel insuffisant, aucune structure n'étant dépositaire d'un pouvoir d'initiative et de suivi pour une réforme annoncée, mais jamais initiée.

Le développement non maîtrisé d'implantations rurales non viables est le pendant de l'absence d'une définition des missions du collège et d'un modèle souhaitable d'organisation matérielle et pédagogique.

Les résultats alarmants aux examens (baccalauréat, brevet) n'ont débouché ni sur une réflexion ni sur des actions visibles.

L'impression la plus globale qui émane de ces observations est l'absence de pilotage de l'enseignement secondaire. Cette absence de pilotage devient porteuse de dangers dans la perspective maintenant plus réelle d'une augmentation massive des effectifs.

1.5.3. Résumé des observations sur la formation technique et professionnelle.

Pour la formation technique et professionnelle, les questions d'évaluation ont porté sur

- les perspectives de lien avec le secteur informel pour une offre de formations en post-primaire
- les perspectives de partenariats public/privé et leur rôle dans le développement du secteur

Les capacités d'ingénierie et de gestion de ce sous secteur ont été développées grâce aux financements du PNDSE, mais il reste difficile de nouer des partenariats solides avec les acteurs de l'économie, en particulier dans l'informel, ce qui limite le déploiement d'une offre souple, adaptée à la fois à la demande de formation et aux besoins de l'économie, tout en restant soutenable en coût. Le développement d'incitatifs en faveur de cette relation entre le secteur et la FTP doit être une priorité.

L'enjeu consiste maintenant à développer des expériences d'offres de courte durée en post primaire, avec la participation d'opérateurs privés, semi-publics ou d'ONG. Ces expériences devront avoir une dimension significative et permettre d'établir des mesures d'efficacité technique, pédagogique et d'employabilité, ainsi que des mesures de coûts unitaires.

Les entreprises formelles n'ont que peu de salariés permanents et emploient de la main d'œuvre précaire sous statut informel, ce qui ne les incite pas à s'intéresser au développement de la FTP. La formation a donc intérêt ne pas négliger les finalités d'auto - emploi et d'entrepreneuriat dans les nouvelles formes d'offre qu'elle entend déployer.

1.5.4. Résumé des observations sur l'enseignement supérieur.

Pour l'enseignement supérieur, la question d'évaluation porte sur l'existence d'un schéma institutionnel permettant de passer des diagnostics à l'expression concrète des politiques et aux décisions opérationnelles.

La gestion institutionnelle du changement dans l'enseignement supérieur en Mauritanie n'est pas paralysée, comme en témoignent de nombreuses avancées textuelles et la place croissante qu'occupe ce sous-secteur dans le PNDSE. Cependant, elle reste difficile du fait de la dispersion des lieux de décision, en dépit de la dimension encore modeste des effectifs et du nombre d'établissements.

Structurellement, des progrès dans la direction souhaitée en 2001 doivent être salués, comme le renouvellement de la gestion des bourses à l'étranger, permettant une grande transparence, ou comme le développement d'une offre de formations techniques de qualité (ISET) et la diversification des filières.

Le contexte macro-économique de l'enseignement supérieur reste difficile, avec une tendance à la diminution inquiétante de la dépense courante unitaire hors transfert. Cette tendance peut être contrée par le renouvellement des sources de financement, qui sont aujourd'hui presque exclusivement publiques (94 %), par la maîtrise de dépenses de transfert et par une gestion rigoureuse des flux.

1.5.5. Résumé des observations sur la gestion du système éducatif.

En matière de gestion du système éducatif, les questions ont porté sur

- les progrès enregistrés sur le pilotage du système, sur sa gestion courante, l'émergence d'une gestion locale efficiente ;
- la gestion des ressources humaines, et en particulier la gestion des compléments salariaux incitatifs, dans sa relation avec la gestion des affectations du personnel enseignant.

La mise en place d'une gestion du système éducatif par les résultats se heurte à une formulation trop peu opérationnelle des résultats cibles, qui ne permet pas leur imputabilité. Les résultats à atteindre visés par le PNDSE ne sont pas des résultats de gestion mais des mesures globales de l'effet cumulé de multiples actes de gestion. Par exemple, il serait préférable de surveiller une mesure des migrations fonctionnelles et géographiques des maîtres, plutôt que le taux dit "R 2" du RESEN, dont les variations sont difficilement interprétables.

Le PNDSE a permis la réalisation de beaucoup d'outils et l'acquisition de nombreux équipements, mais a trop peu travaillé sur les procédures en usage dans les ministères sectoriels, qui restent imprécises et peu sécurisées. Il serait utile d'examiner régulièrement la qualité des procédures.

Peu d'activités ont été entreprises aux fins d'améliorer la gestion courante et le *middle management* dans les ministères sectoriels, alors que des améliorations sur ce terrain seraient porteuses de bénéfices pour l'ensemble du système.

Les échelons locaux des administrations ont été créés et équipés, il reste à les responsabiliser et à leur assigner des résultats à atteindre, dans le cadre d'une gestion par les résultats qui prend son sens le plus clair à l'échelon local. L'école reste un terrain vierge en termes de gestion et de procédures, c'est l'échelon oublié des politiques suivies jusqu'à présent.

La gestion des compléments salariaux incitatifs a connu quelques errements du fait de l'imprécision des procédures employées et des perturbations constamment générées par les affectations incessantes d'enseignants en cours d'année, mal maîtrisées par l'administration et mal traçables. Il en résulte une érosion du caractère incitatif de ces primes. Des mesures de l'effet produit par ces incitatifs devraient être entreprises et intégrées au suivi du programme, leurs procédures d'attribution devraient être réformées dans le détail.

1.5.6. Résumé des observations sur le financement du programme et sa gestion.

Pour ce thème, les questions ont porté sur :

- l'équilibre entre les besoins présentés par le système éducatif, les financements disponibles, et leur exécution ;
- la situation des financements au début de la seconde phase du programme

Depuis 2002, un peu plus de 43,33 milliards d'ougyas ont été investis dans le secteur éducatif mauritanien à travers le PNDSE. Cette somme correspond à environ 152,46 millions de dollars américains, au cours de septembre 2010. Les apports proviennent de la Banque Mondiale - IDA (34 % des financements), du gouvernement mauritanien (22 %), de la coopération bilatérale française (16 %), de la Banque Africaine de Développement (12 %), de la Banque Islamique de Développement (8%) et du Fonds Catalytique de l'Initiative Fast-Track (7%).

Les décaissements annuels ont dépassé 8 milliards d'ougyas en 2006, ils sont plus modestes depuis en raison des incertitudes qui pèsent sur le renouvellement de financements.

Pendant la période étudiée, il n'y a pas eu de goulet d'étranglement dû à un financement insuffisant, ni de difficultés d'exécution mettant en danger le programme. L'équilibre entre les ressources, les besoins et l'exécution est satisfaisant.

La position particulière de la DPEF, qui est une direction du MAED, lui a permis de garantir un bon équilibre entre les trois pôles du PNDSE, la gestion des financements, la gestion des investissements et la gestion du système éducatif.

La médiocrité des perspectives actuelles de financement ne doit pas avoir pour résultat de ralentir les activités de préparation de la dépense, quitte à différer certains engagements au dernier moment, faute de ressource.

Elle doit en revanche inciter la DPEF à entreprendre des démarches actives de recherche de nouvelles sources de financement, démarches pour lesquelles le PNDSE dans sa gestion actuelle peut donner de bons atouts.

SECTION 2 L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

La consultation menée lors de la phase préliminaire de l'évaluation a conduit à identifier deux sujets à approfondir pour le cycle fondamental: la rétention des élèves et la qualité.

2.1. La rétention.

Les questions d'évaluation sont :

- Quelle connaissance a été produite sur la question des écoles incomplètes, sur la maîtrise des redoublements, les cantines scolaires et les aspects sociaux de la demande ?
- Jusqu'où les politiques ont-elles été définies en termes opérationnels et jusqu'où ont-elles été tentées ?

La connaissance produite

Dans le PNDSE, la question de la rétention est posée de façon assez large. Les causes de l'abandon scolaire sont mises en relation avec l'offre d'écoles incomplètes, la faiblesse de la qualité de l'enseignement et les problèmes de demande.

« Cependant ce taux élevé de scolarisation s'accompagne d'un assez faible taux de rétention (...) avec une cause d'abandon scolaire particulièrement importante liée à l'insuffisance de l'offre d'écoles complètes, à la faiblesse de la qualité de l'enseignement et dans une moindre mesure à des problèmes de demande notamment de scolarisation des filles en milieu rural » (PNDSE p.19)

Cependant, sur le plan des stratégies, les mesures identifiées dans le PNDSE ont surtout porté sur le développement de l'offre et, plus particulièrement, sur la question des écoles incomplètes.

« L'analyse sectorielle, sur la base de laquelle le diagnostic de l'enseignement fondamental a pu être menée, a isolé un certain nombre de facteurs d'offre comme étant à l'origine tant de la persistance d'un fort taux d'abandon avant la fin du cycle, que de celle de disparités importantes selon les régions et le genre en matière de profils de scolarisation. En particulier, la forte proportion d'écoles à cycle incomplet est certainement le principal obstacle au développement des scolarisations couvrant l'intégralité du cycle fondamental. Dans ce cadre, la stratégie du département vise à adapter l'offre éducative à la demande sociale, ce qui implique : - de porter progressivement la proportion d'écoles à cycle complet de sa valeur actuelle (17,6 %) à 100% en 2010» (PNDSE, p.70)

En ce qui concerne les actions, le PNDSE, tout en accordant la priorité à la diminution des écoles incomplètes, prévoyait aussi d'autres mesures pour diminuer les abandons scolaires,

notamment : la mise en œuvre d'un plan d'actions pour réduire les disparités entre régions, genre et milieu basé l'identification, la réalisation d'études des causes réelles de ces disparités; le renforcement de l'implantation des cantines scolaires dans les zones défavorisées. (PNDSE p.82)

Dans les faits, on constate qu'à la mise en œuvre du PNDSE, le problème de la rétention a principalement été traité comme une question d'offre scolaire et plus spécifiquement comme un résultat de la forte présence d'écoles à cycle incomplet. Un des effets indésirables de lier trop étroitement l'abandon scolaire aux écoles incomplètes fut de laisser croire que la mise en œuvre de la carte scolaire allait fournir la solution à la réduction des abandons. A contrario, comme la réduction du % d'écoles incomplète tardait à se matérialiser, il était facile de justifier pourquoi on ne réussissait pas à diminuer les abandons aussi rapidement qu'on le souhaitait.

Deux autres mesures, ayant fait l'objet d'un suivi dans les Aides mémoires des missions conjointes, auraient pu avoir un impact sur la rétention scolaire: la diminution des redoublements et la mise en place des cantines scolaires – mais leur effet sur la rétention n'a pas été clairement démontré.

La maîtrise des redoublements est tout autant une mesure pour contrôler les coûts que pour favoriser la rétention scolaire. Dans le PNDSE, elle a surtout été envisagée quant à ses impacts sur le plan financier. Il ne semble pas y avoir eu un suivi systématique des effets de la diminution des redoublements sur la rétention⁷.

On peut faire un constat analogue en ce qui concerne les cantines scolaires. Le service responsable des cantines scolaires à la Direction de l'éducation nutritionnelle et sanitaire évalue une augmentation d'environ 3% du taux de rétention et du taux de transition pour les écoles bénéficiant du service d'une cantine scolaire. Il semble toutefois que l'exploitation des données administratives n'a pas permis de démontrer des liens concluants.

On retrouve dans les aide-mémoire des missions conjointes plusieurs mentions sur le besoin d'une politique nationale d'alimentation scolaire qui ne semble pas avoir abouti. L'alimentation scolaire est une mesure parmi tant d'autres pour encourager l'accès et la rétention scolaire. Elle déborde du champ spécifique du secteur de l'éducation car elle touche à des enjeux plus larges relevant davantage de la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une mesure coûteuse à mettre en œuvre qui doit reposer sur des orientations claires en matière de politique. Dans le cas contraire, elle reste dépendante des apports extérieurs avec le risque que les effets obtenus ne soient pas durables.

⁷ Si on s'en réfère au RESEN 2010, la fiabilité des données sur les redoublements telles qu'elles ressortent de l'analyse des données administratives ne serait pas très élevée (on soupçonne, en comparant plusieurs bases de données, que les données administratives sous-estimerait les redoublements réels).

Par ailleurs, l'étude sur l'évaluation de la qualité : « *Dix ans d'évaluation de la qualité de l'éducation en Mauritanie – que savons-nous ?* » avance l'argument que « les retards d'âge sont associés à une faiblesse des acquisitions des élèves et que le redoublement est une cause des retards d'âge » ce qui renforcerait l'argument en faveur d'une diminution des redoublements dans le but d'augmenter la rétention.

Sur un autre plan, diverses études réalisées en Mauritanie ont, au fil des ans, analysées de façon plus approfondie le problème des abandons scolaires. Ces études ont notamment pris en considération les aspects de la demande d'éducation. Ainsi :

- Le RESEN 2006 traite de la question de la rétention scolaire en faisant une analyse des liens entre la rétention et la demande. Il examine aussi les liens avec la qualité des enseignements offerts, la permanence des apprentissages et les disparités entre les régions, le genre, le niveau de revenu familial, etc.
- L'enquête ERAM, une enquête ménage réalisée en 2008, montre que l'abandon scolaire est expliqué à un peu plus de 50% par des causes directement reliées au milieu éducatif : éloignement de l'école (qui renvoient aux questions de l'accès) et difficultés à suivre les cours (qui renvoient aux questions de qualité). Les autres causes de l'abandon scolaire -environ 45%- échappent à la sphère directe d'interventions de l'école : il s'agit des abandons identifiés aux difficultés financières et aux problèmes familiaux. Les résultats de l'enquête laissent aussi voir que l'importance relative des causes de l'abandon varie sensiblement d'une région à l'autre.

Au final, cependant, on retrouve peu d'échos des questionnements suscités par les connaissances produites sur la rétention scolaire, les efforts ayant été concentrés sur la réduction du nombre des écoles incomplètes. Les résultats des études qui ont traité de la rétention n'ont pas été interprétés comme un signal d'alarme à l'effet qu'il fallait élargir le champ d'analyse des problèmes de l'abandon scolaire, pas plus qu'ils n'ont suscité un questionnement véritable sur la façon d'y remédier. La contribution des autres mesures qui auraient pu entraîner une diminution des abandons scolaires, telles la diminution des redoublements ou la mise en place des cantines scolaires, n'a pas été évaluée.

L'opérationnalisation des politiques

On peut penser que le couple rétention / école incomplète a détourné l'attention de la recherche de solution aux autres causes de l'abandon. Tout s'est passé comme si le soin porté à la réduction des écoles incomplètes et au suivi de l'évolution du % d'écoles incomplètes a freiné la recherche de solutions plus diversifiées et la mise en place de mesures correctrices appropriées qui auraient permis de faire des gains plus substantiels en matière de rétention (entre 2001 et 2008, le taux de rétention a quand même évolué de 16 points pour atteindre 61,2% en 2010, ce qui n'est pas négligeable malgré tout).

Par ailleurs, lorsque l'on approfondit ce que recouvre l'indicateur du % d'écoles complètes, on constate que celui-ci reflète une situation qui ne témoigne pas nécessairement de l'offre réelle d'éducation dans la mesure où sont considérées comme des écoles incomplètes des écoles qui pratiquent le recrutement alterné, des écoles de moins de 6 ans d'âge qui n'offrent pas encore tous les niveaux d'enseignement et un certain nombre d'écoles qui n'offrent pas la continuité éducative (celles-ci représenteraient 9,2% des écoles en 2010). On comprend donc que cet indicateur n'est pas très significatif en lui-même dans la mesure où il est trop général pour qu'on puisse en tirer une interprétation et encore moins pour ce qui est de fournir des informations de pilotage pour améliorer la rétention scolaire.

Malgré les indications à l'effet que le problème de la rétention soit lié à différents facteurs relevant tout autant de l'offre, de la qualité que de la demande, il semble donc qu'il n'y ait pas eu de véritable suivi de la rétention scolaire, à l'exception de la surveillance de l'évolution de l'indicateur relatif aux écoles incomplètes (par ailleurs difficile à interpréter), ni de réels questionnements sur la façon de modifier une situation qui n'évoluait pas aussi rapidement que souhaité.

BALISES POUR LA SECONDE PHASE DU PNDSE

Ceci amène, en conclusion, à attirer l'attention sur trois points qui pourraient baliser la seconde phase du PNDSE:

- Faire de l'amélioration de la rétention un enjeu pour le PNDSEII comme le suggère le RESEN 2010.
- Élargir le champ d'analyse et de suivi de la rétention en intégrant une analyse de la demande scolaire.
- Pour le pilotage de la politique éducative, utiliser les indicateurs pour ce qu'ils sont en réalité : un signal d'alarme ou un révélateur d'une situation plus ou moins bien maîtrisée. En cours de mise en œuvre d'un programme tel que le PNDSE, la mesure du degré d'atteinte des cibles n'est somme toute pas très utile si elle ne débouche pas sur un approfondissement des causes des progrès insatisfaisants réalisés et surtout, si elle ne conduit pas à identifier, au niveau des plans annuels, des mesures appropriées pour inverser ou accélérer une tendance. Une section d'analyse, dans les rapports-bilan annuels, qui met en lien les activités réalisées et les causes connues des résultats faciliteraient la prise en compte de ces signaux d'alarme.

2.2. La qualité.

Pour l'étude de la qualité, trois questions d'évaluation ont été retenues:

- De quelle façon les intrants ont-ils été mobilisés pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental ?
- Quel traitement a été assuré au suivi des diagnostics répétés et des recommandations ?
- Y a-t-il des dimensions de la qualité peu abordées dans le PDDSE I et qui auraient pu contribuer à l'atteinte des résultats ?

Les thèmes retenus pour une analyse plus approfondie des questions de qualité dans le PNDSE II sont la formation initiale, la formation continue, la réforme des programmes et des manuels scolaires, la mesure des acquis scolaires et la gestion pédagogique.

2.2.1 Constat général

D'entrée de jeu, il faut souligner qu'on dispose de beaucoup d'informations sur la qualité de l'enseignement fondamental. On y présente un portrait assez sombre de la situation. Par exemple :

- La faiblesse du niveau des instituteurs en langue et en mathématique telle qu'elle ressort de l'étude « Recensement et test national, juillet 2007 »⁸.
- La dégradation du niveau des élèves, notamment en mathématique qui ressort des études réalisées par l'Institut Pédagogique National⁹, et le PASEC¹⁰, entre autres.
- Les répercussions de la faiblesse des apprentissages sur le temps nécessaire pour alphabétiser les jeunes ainsi que les coûts de la perte des effets bénéfiques escomptés de l'éducation au plan social et économique, montrées dans le RESEN 2010.
- Les effets sur la promotion au 1^{er} cycle du secondaire.

On a également bien documenté le contexte dans lequel se tient l'activité éducative, notamment, la pression engendrée sur le système par la mise en place de la réforme linguistique et l'implantation de nouveaux programmes d'études.

Des efforts considérables ont été faits, au cours des ans, pour apporter des solutions aux problèmes de la qualité. Il ressort globalement que ces efforts sont congruents avec à la volonté politique de mettre en place la réforme de l'éducation, de répondre au diagnostic posé sur les problèmes de qualité dans le PNDSE et de mettre en œuvre les stratégies proposées.

2.2.2 La formation initiale

Le diagnostic posé sur la formation initiale des maîtres dans le PNDSE était à l'effet que « la formation, d'une durée d'une année, ne répondait pas aux impératifs de la mise en œuvre de la Réforme ». On y reconnaissait également que cette formation rencontrait des difficultés majeures quant :

- aux modalités et conditions de recrutement des élèves-maîtres peu efficiente eu égard à leur faible niveau académique et linguistique,
- à la durée, au dispositif et aux contenus de formation non conformes aux exigences de la réforme (bilinguisme et nouveaux programmes basés sur l'acquisition de compétences),
- à la formation en alternance dans les écoles annexes et d'application peu efficace en raison de la difficulté de ces écoles à jouer une fonction de « modèle pédagogique ».
- au niveau de compétences de certains formateurs peu adapté à leurs tâches professionnelles. (PNDSE, p.23)

⁸ Ministère de l'éducation nationale, Recensement et test national, juillet 2007 – Analyse et plan de formation, mai 2008

⁹ Notamment, 4 études portant sur les acquisitions des élèves de la 2^e AF, de la 5^e AF, de la 5 AS et sur la couverture des programmes en 5^e AF.

¹⁰ PASEC, La qualité de l'éducation en Mauritanie – Quelles ressources pour quels résultats, février 2006

Sur le plan opérationnel, le PNDSE prévoyait d'assurer la formation initiale professionnalisante de 650 élèves - maîtres en moyenne par an dans les ENI, à partir de 2001 par la mise en œuvre des activités suivantes : (i) l'élaboration et la mise en place d'un nouveau mode de formation à l'ENI s'étalant sur 2 ans à partir de 2001 ; (ii) la professionnalisation des élèves maîtres par le renforcement de la formation technique et pratique des équipes d'encadrement des ENI et l'amélioration de la formation des maîtres des écoles d'application ; (iii) l'accroissement des moyens humains, matériels et financiers affectés aux ENI et aux écoles d'application et la modification du statut de ces établissements en vue de les doter de l'autonomie financière.

Quels intrants ont été mobilisés ?

Le rapport d'exécution – bilan de 2009 montre qu'un effort tout à fait exceptionnel a été fait en direction des ENIs. Les actions prévues dans le PNDSE ont été réalisées :

- la durée de la formation dans les ENIs a été portée à deux ans. Un référentiel de formation a été élaboré en conséquence. Les programmes ont été révisés sur la base du nouveau référentiel et suivant l'approche par les compétences de base. Ils ont été ensuite expérimentés et généralisés, et les formateurs ont été formés sur la nouvelle approche ;
- sur le plan de la professionnalisation de la formation, des réseaux de maîtres d'accueil ont été constitués, des modules de formation des maîtres d'application ont été élaborés et validés, les maîtres d'application ont été formés, les procédures d'organisation des stages ont été révisées et validées, des mallettes pédagogiques ont été acquises et distribuées aux sortants, le laboratoire de langue a été équipé, les formateurs ont été évalués pour déceler les insuffisances de profil, une base de données pour la gestion a été mise en place, le profil d'entrée aux ENIs et le référentiel de compétence des formateurs ont été élaborés, un réseau de maîtres d'accueil est constitué à Nouakchott, une révision de l'organisation et de la validation des stages a été opérée ;
- en matière d'amélioration des conditions de travail, des travaux de réhabilitation/extension des ENIs de Nouakchott et d'Aioun ont été exécutés sur la base des études d'identification des besoins réalisées, des équipements informatiques ont été acquis pour les deux ENIs, les bibliothèques des deux ENI ont bénéficié d'équipements et de fonds documentaires, etc. ;
- l'audit organisationnel des ENIs a été mené ; elles ont été restructurées sur la base de cet audit et leurs personnels formés. Une assistance technique sous forme de jumelage a été mobilisée pour appuyer la restructuration des ENI, suite aux recommandations de l'audit organisationnel ;
- les recrutements de formateurs prévus pour renforcer les moyens humains des ENI ont été faits.

Malheureusement, le constat au terme de toutes ces actions est à l'effet que les efforts mobilisés en direction des ENI ne se sont pas concrétisés par une amélioration effective de la qualité des enseignants affectés dans les écoles au terme de leur formation.

L'étude sur le niveau de connaissance des enseignants en langue et en mathématique¹¹ soulève des résultats catastrophiques. L'analyse des résultats aux épreuves de langue montre que les enseignants recrutés après 2000 n'ont pas beaucoup progressé sur l'acquisition des connaissances disciplinaires : un peu plus de 25% des enseignants auraient un niveau de maîtrise des langues ou des mathématiques insuffisant pour enseigner aux 6 niveaux de l'école fondamentale.

On peut difficilement imputer cet échec à une insuffisance au niveau des processus de mise en œuvre : un audit organisationnel a permis de baliser les changements à mettre en œuvre, un comité a été formé pour en assurer le suivi, des enquêtes spécifiques ont été réalisées pour mieux cerner l'ampleur des défis à rencontrer notamment en ce qui concerne les formateurs de l'ENI, des propositions de mesures correctives ont été faites, les conditions matérielles ont été améliorées, etc.

La qualité des intrants fournis ne semble pas non plus offrir une piste forte pour expliquer les difficultés qui persistent : les conclusions de l'audit organisationnel semblent avoir été bien reçues dans le milieu et l'accompagnement à sa mise en application, correctement identifié et adéquat sur plusieurs aspects.

Parmi les facteurs explicatifs de cette déception, on avance le plus souvent : la pauvreté du bassin de recrutement des futurs enseignants, principalement en enseignants bilingues ; le recrutement des élèves-maîtres sans égard aux besoins différenciés des écoles en matière de compétences linguistiques ; la pression exercée par la nécessité de former un nombre considérable d'enseignants chaque année pour répondre aux besoins de croissance du système ; une sous-estimation des difficultés de la mise en œuvre de la réforme linguistique ; la faiblesse du corps enseignant des ENI, dont un bon nombre n'ont pas les compétences pour enseigner à l'ENI et l'inadéquation des profils des enseignants de l'ENI eu égard aux besoins des formations à assurer, notamment en mathématiques.

Quel partage et quel suivi des diagnostics répétés et des recommandations ?

On constate par ailleurs que les inquiétudes concernant la qualité de la formation à l'ENI sont relevées depuis longtemps dans les Aide-mémoire des Revues conjointes et elles ont fait l'objet de nombreuses recommandations, comme le montre cet extrait de l'aide mémoire d'avril 2004....

Extrait de l'aide-mémoire d'avril 2004

« Pour résoudre ces problèmes (de la formation initiale des enseignants), la mission recommande les solutions suivantes :

- consolider les besoins régionaux en enseignants sur la base des propositions formulées par les DREN : x% d'arabisants, y% de francisants, z% de bilingues, dès le mois de juillet, après analyse des rapports de fermeture et des projections 2004/2005 et organiser le

¹¹ Ministère de l'éducation nationale, Recensement et test national, juillet 2007 – Analyse et plan de formation, mai 2008.

concours de recrutement au plus tard le 15 août, pour respecter la rentrée fixée au 1er octobre ;

- positionner les entrants à l'ENI en début de formation selon leur niveau de bilinguisme en vue de suivre une formation intensive de langue, durant leur première année scolaire ;
- certifier objectivement les enseignants sortants en spécifiant leurs compétences par langue ;
- déterminer les besoins en formation des formateurs pour un recyclage pendant les vacances d'été ;
- valider les référentiels des formateurs ENI et de maîtres d'application pour le 15 mai 2004 et les mettre en place pour la rentrée 2004 ;
- couvrir les besoins en formateurs des ENI, à travers : (i) une formation de 2 ans à l'ENS, dont une année de renforcement linguistique, (ii) le recrutement de professeurs formateurs de préférence véritablement bilingues pour enseigner les matières scientifiques, (iii) les professeurs formateurs ne correspondant pas aux profils requis doivent être remis à la disposition de leur direction d'origine, et (iv) sélection et affectation de maîtres d'application selon les critères déterminés par le référentiel ;
- instaurer une concertation et une coordination entre inspecteurs, formateurs de disciplines et maîtres d'application ;
- assurer un suivi administratif et pédagogique régulier des ENI ».

Tout indique que ce n'est pas à cause de l'absence de signaux d'alarme que les choses n'ont pas évolué à la hauteur des attentes, ni par une déficience des moyens mis à la disposition des ENIs. Il faut remarquer que les insuffisances non résolues relèvent principalement de l'application de mesures de régulation relatives aux mécanismes de recrutement des élèves-maîtres, aux dispositions à prendre concernant les formateurs et à la mise en place d'un système de certification des enseignants.

Si, dans le cas de la formation initiale des enseignants, il semble que la question ait fait l'objet d'une attention soutenue durant la mise en œuvre du PNDSE, il est intéressant de noter que les efforts autour de l'ENI ont surtout porté sur les moyens de renforcer l'institution et assez peu sur les conséquences qu'il y a à injecter dans le système un peu plus de 25% d'enseignants que l'on considère comme difficilement « recyclable ».

Ces conséquences sont aggravées par le fait que les finissants de l'ENI sont affectés dans les classes sans qu'un système de certification ne vienne confirmer leur compétence professionnelle.

Dans d'autres pays, où on a appliqué des politiques de recrutement d'enseignants contractuels, il est plus facile de disposer des enseignants « incompetents » dans la mesure où ils peuvent être recalés aux examens professionnels. La perspective d'avoir à subir un examen de qualification constitue également un incitatif pour s'inscrire dans une démarche de perfectionnement.

Le but n'est pas de suggérer que la Mauritanie gagnerait à s'insérer dans une approche de formation initiale accélérée des enseignants. La demande importante d'enseignants pour supporter la croissance du système, le faible niveau des candidats à la profession enseignante et les enjeux relatifs à la réforme linguistique pèsent de telle façon sur la formation des enseignants qu'il ne peut être fait l'économie d'une formation initiale sur 2 ans. Cependant, en s'abstenant de certifier les enseignants, le système continue à injecter dans les écoles un nombre considérable de maîtres qu'il est quasi impossible de récupérer et qui malheureusement continueront à grever la qualité de l'enseignement pendant de nombreuses années encore.

En même temps, il faut reconnaître que les problèmes de l'ENI peuvent se prolonger pendant quelque temps encore. Avec la poursuite de la politique visant à accroître l'accès à l'éducation, les pressions sur le recrutement de nouveaux enseignants seront fortes et il sera difficile de mettre sur le marché des enseignants qui rencontrent tous les critères nécessaires à un enseignement de qualité. Des solutions temporaires pourraient être imaginées afin de limiter les effets négatifs des carences qui subsistent dans la formation initiale.

BALISES POUR LA SECONDE PHASE DU PNDSE

- A très court terme, on pourrait envisager d'assigner à l'ENI la mission de s'assurer que les enseignants au terme de deux années de formation disposent des compétences linguistiques et mathématiques minimales requises pour enseigner aux 6 classes du fondamental en renforçant la formation dans ces disciplines. On pourrait ainsi, provisoirement, envisager de repousser la formation pédagogique au niveau de la formation continue.
- Parallèlement, dans une perspective plus durable, il importerait de rapidement mettre en place une politique intégrée de la formation initiale et continue des enseignants: (i) qui définit le seuil minimum de compétences en langues et en mathématiques requis pour intégrer le système éducatif (ou pour mériter un poste permanent comme enseignant) ; et (ii) qui instaure un système de certification des enseignants assorti d'un programme de formation continue basé sur le niveau de compétences des enseignants.

2.2.3 La formation continue.

Un des buts du PNDSE était d'appuyer la mise en œuvre de la réforme.

Cette réforme linguistique, qui nécessitait la « reconversion » d'un nombre important d'enseignants à l'enseignement bilingue, fut accompagnée d'une réforme des programmes d'étude qui, en soi, mobilise des énergies considérables à l'intérieur d'un système éducatif. On comprend alors que la formation continue du personnel, notamment les enseignants, constituait un objectif qui requerrait des investissements et des efforts de perfectionnement importants.

Le diagnostic du PNDSE en matière de formation continue des maîtres met l'accent sur les insuffisances quant à l'organisation même du dispositif de la formation continue :

« La formation continue des maîtres, irrégulière et peu performante, partagée entre plusieurs structures, se caractérise par un manque de cohérence et d'efficacité : il n'existe pas de dispositif opérationnel pour le transfert de compétences, ni de responsabilité claire en matière de programmation de la formation continue. (...) des chevauchements de compétence et des manques de ressources handicapent l'action et la programmation des formations. L'absence de cadre formel pour l'activité de conseil pédagogique nuit au développement de ce mode d'encadrement des enseignants. Les dispositifs d'inspection administrative et pédagogique apparaissent également comme trop fragiles. »

Sur le plan des actions, le PNDSE prévoyait, notamment :

- la mise en place au sein de l'enseignement fondamental d'un dispositif opérationnel de la formation continue qui permettra d'identifier et d'analyser les besoins de formation qui seront pris en compte dans les sessions programmées et organisées par le Département ;
- la définition et la mise en œuvre de modules de formation au profit des enseignants et des directeurs en poste qui permettront d'améliorer leurs compétences pédagogiques et administratives et partant d'améliorer le rendement au niveau de l'école ;
- le développement des innovations pédagogiques et évaluatives. Un programme renforcé de recherches-actions sera mis en place et doté de moyens adéquats.

Quels intrants ont été mobilisés ?

Les actions mises en œuvre dans le PNDSE ont porté principalement sur :

- la création d'une cellule de formation continue au niveau de la DEF ;
- l'attribution de compétences en matière de formation continue aux ENI ;
- l'attribution de budget pour la formation continue aux DREN ;
- la révision du modèle du rapport d'inspection pour permettre une meilleure identification des besoins en formation ;
- l'organisation des formations de masse pour :
 - 28 423 enseignants, inspecteurs, formateurs des écoles normales sur les nouveaux programmes et les outils de gestion (enseignants, inspecteurs, formateurs des écoles normales...) ;
 - 12 481 instituteurs, professeurs et formateurs sur la reconversion et le recyclage linguistiques ;
 - 6859 enseignants et formateurs sur les pratiques pédagogiques novatrices : classes MG/GG (instituteurs et formateurs) ;
 - 7 211 enseignants sur la gestion des bibliothèques et coins de lecture ;
 - Les enseignants recrutés directement ont aussi bénéficié d'une formation/initiation à la didactique et à l'utilisation des manuels et guides.

Tout comme pour la formation initiale, on remarque qu'il y a concordance entre les objectifs du PNDSE et les moyens planifiés et mis en œuvre pour réaliser le Programme. Des intrants importants ont été mobilisés. Ceux-ci sont en phase avec les défis que posaient la réforme linguistique, la réforme des programmes et l'adaptation des enseignants aux particularités du terrain en matière d'organisation pédagogique. Les dimensions liées à la gestion de la formation continue semblent aussi avoir fait l'objet de renforcement, notamment par la création de la cellule de formation et de l'adaptation des missions de l'ENI.

Quel partage et quel suivi des diagnostics répétés et des recommandations ?

Globalement, on entend peu de critiques sur la qualité du contenu des formations continues dispensées. Sans en avoir fait une évaluation approfondie, on sait, par exemple que le niveau B1 de maîtrise de la langue française obtenu suite à la formation linguistique a été confirmé par l'enquête sur les connaissances en langue des enseignants :

« Un rapprochement des résultats des enseignants qui ont participé à cette évaluation et qui ont bénéficié aussi des formations linguistiques de 2003 ont montré une réelle cohérence des niveaux. Le positionnement (niveau B2 du référentiel de compétences linguistiques) déterminé par le test final proposé à l'issue des formations de 2003 correspond pour une majorité des individus au niveau identifié par les tests linguistiques de l'évaluation de juillet 2007 » (Recensement et test national 2007, p.6)

On déplore cependant le peu d'impact de ces formations sur les pratiques pédagogiques. Par exemple, en ce qui concerne les formations à la pédagogie dans les classes multigrades, les informations dont on dispose sur les résultats de ces formations ne sont pas très positifs. Une étude a été menée en 2005 par l'IPN sur l'impact de la formation continue des enseignants en multigrade n'a pu démontrer de gains en ce qui concerne l'amélioration des acquis des élèves - à l'exception du français. On conclut que la formation sur les techniques novatrices n'a pas réussi à créer un changement dans les pratiques et les comportements des enseignants et qu'on ne peut observer aucun effet direct de la formation continue en multigrade ni de celle de l'APC également¹².

Les critiques sur la formation continue assurée dans le cadre du PNDSE renvoient essentiellement à la gestion des interventions de formation et aux choix de l'approche de formation retenue. Elles concernent: (i) le caractère de masse des formations qui auraient gagnées à être mieux ciblées, (ii) le caractère centralisé de la formation continue ; (iii) les lacunes dans le contrôle des présences aux formations et, (iv) le manque de suivi et d'encadrement des enseignants suite aux formations reçues.

Formation de masse ou formations sur mesure ?

On comprend bien que dans une période où plusieurs réformes doivent être menées de front, l'obligation d'agir rapidement appelle la mise en place de solutions globales, planifiées au sommet et destinées à atteindre le maximum de la clientèle le plus rapidement possible. De tels efforts nécessitent des investissements massifs qui souvent épuisent les fonds

¹² Dix ans d'évaluation de la qualité de l'éducation en Mauritanie : que savons-nous ?, DPEF, 2008

affectés à l'opération. Il en résulte un défaut d'investissement dans le suivi et l'accompagnement. Il s'agit là d'un schéma classique de la mise en œuvre de la formation continue qui a démontré ses limites au fil des années. Ce type d'organisation de la formation continue a cependant ses avantages : il permet, par une préparation adéquate des contenus et des formateurs, d'assurer une certaine qualité et une certaine homogénéité dans la formation.

Les approches plus décentralisées, répondant davantage à une philosophie du « sur mesure » sont séduisantes mais elles ne sont pas sans inconvénients. Elles sont souvent plus difficiles à contrôler, elles exigent un dispositif de financement décentralisé et fonctionnel, et probablement davantage de ressources humaines pour les coordonner. Les formations peuvent également être de moins bonne qualité parce que moins bien conçues ou parce qu'il est difficile de trouver des ressources pour les assurer.

Les études portant sur la formation continue des enseignants n'offrent encore que bien peu de balises pour identifier les façons optimales de procéder pour atteindre les meilleurs résultats.

La réflexion actuelle autour du concept du renforcement des capacités des ressources humaines s'accorde cependant sur la nécessité de planifier le réinvestissement des acquis par un accompagnement ou un coaching adéquat dans le milieu de travail *au moment de la conception de l'intervention* afin que celui-ci puisse se concrétiser au niveau des changements de pratiques.

BALISES POUR LA SECONDE PHASE DU PNDSE

- Le PNDSE II devra nécessairement poursuivre les efforts en matière de formation continue des enseignants, ceci sera d'autant plus important que la formation initiale comporte encore beaucoup de lacunes et que le niveau mesuré de compétence des enseignants actuellement en poste se révèle très faible. Une meilleure maîtrise des affectations des enseignants en fonction de leur compétence linguistique peut sans doute permettre de diminuer les besoins de formation continue, mais elle ne pourra pas combler le besoin de formation requis par un personnel enseignant qui doit à tout le moins maîtriser les connaissances disciplinaires de base pour transmettre son savoir aux enfants.
- Tout comme c'est le cas pour la formation initiale, la priorité à court terme devrait être de s'assurer que tous les enseignants disposent de ce seuil minimum de connaissances en langue et en mathématique pour effectuer leur travail. Il y a deux leviers pour y parvenir : (i) la mise en disponibilité des enseignants « irrécupérables » et ; (ii) la mise en place d'un programme de formation continue pour les autres. La programmation de la formation continue devrait s'insérer dans une politique intégrée de la formation initiale et continue des enseignants.

2.2.4 La réforme des programmes et des manuels scolaires.

Le diagnostic préalable à l'élaboration du PNDSE avait indiqué, dès 1998, que les élèves avaient un faible niveau de maîtrise des programmes d'études alors en vigueur. On constatait également que les maîtres et le personnel d'encadrement ne disposaient pas des programmes d'études. Une enquête menée dans le cadre de l'étude IPN/IREDU en 1999 montrait également que la couverture en manuels de l'élève et guides était globalement faible et distribuée de manière inégalitaire entre les écoles. De façon globale, toutes années et disciplines confondues, la proportion d'élèves qui ne possédaient pas de manuel s'élevait entre 70 et 81%.

Les actions prévues dans le PNDSE pour s'attaquer au problème consistaient principalement à:

- officialiser et distribuer les nouveaux programmes dans les écoles, les ENI et les structures d'encadrement ;
- assurer la formation généralisée des inspecteurs, des formateurs et des enseignants aux nouveaux programmes ;
- assurer une formation spécifique des personnels concernés de l'IEF, de la DEF et de la cellule d'évaluation de l'IPN pour assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des nouveaux programmes ;
- conduire régulièrement des évaluations de la maîtrise des programmes ;
- mettre en place une politique du manuel scolaire et rendre disponible les manuels dans les écoles.

Quels intrants ont été mobilisés ?

La plupart des actions prévues semblent avoir été réalisées, notamment:

- les programmes ont été réécrits suivant l'approche par les compétences de base et généralisés. Les programmes mis en application ont été dupliqués et distribués en nombre suffisant ;
- les documents d'accompagnement des programmes ont été conçus et généralisés ;
- 12 000 enseignants et inspecteurs ont été formés à l'APC ;
- la capacité nationale en matière de conception et de production de manuels par la formation de concepteurs (les CP et 15 inspecteurs) a été renforcée ;
- 33 titres ont été conçus et édités. Des manuels en nombre suffisants ont été imprimés et distribués.

Quel partage et quel suivi des diagnostics et des recommandations ?

Cependant, de l'avis général, il apparaît que les nouveaux programmes sont partiellement appliqués et les manuels sous-utilisés.

Le développement et la mise en application des nouveaux programmes et son accompagnement par les outils pédagogiques appropriés se sont déroulés en même temps que la mise en œuvre de la réforme linguistique. La réforme des programmes en a probablement doublement souffert: d'une part, en imposant un rythme trop soutenu sur le développement et l'implantation des programmes et des outils pédagogiques qui

l'accompagnaient et d'autre part, en laissant s'installer une certaine confusion entre les objectifs de la réforme des programmes et celle de la réforme linguistique. Le niveau trop faible des enseignants en général et un manque de suivi des enseignants une fois la formation en cascades complétée sont venus ajouter aux difficultés.

Il y a également des problèmes pour rendre les manuels scolaires dans les écoles. Malgré le fait que plusieurs méthodes de distribution des manuels (plus ou moins centralisées) aient été tentées au cours des années, il semble qu'aucune méthode fiable de distribution, abordable financièrement, n'ait encore été trouvée.

« En ce qui concerne, les *programmes et outils didactique*, le constat général est qu'ils ne sont pas adaptés et sont très mal distribués, ce qui les rend peu disponibles aux mains des enseignants et des élèves malgré l'importance des quantités produites » (Rapport de synthèse général de la revue annuelle conjointe 2009, p.8).

Le PASEC a fait un suivi de l'évolution de la proportion d'élèves ayant un manuel scolaire entre 1998 et 2003. On y constate que la proportion d'élèves qui disposaient de manuels scolaires dans les matières principales (français, arabe et mathématique) avait considérablement évolué entre 1998 et 2003 avec des gains d'environ 35% entre 1998 et 2003.

Il ne semble pas y avoir d'informations récentes sur le ratio manuels/élève qui pourraient donner des indications sur le chemin qui resterait éventuellement à parcourir pour rendre les manuels scolaires accessibles à tous les enfants. On semble également procéder par essais-erreur pour la distribution. La tendance actuelle est à la promotion de la gratuité scolaire pour tous. Il faudrait voir, en ce qui concerne les manuels scolaires, s'il s'agit de la meilleure façon de garantir une longue durée de vie aux manuels. De plus, vu l'importance des fonds consacrés à l'acquisition des manuels, il serait important de pouvoir mesurer de façon régulière le ratio manuel/élèves.

BALISES POUR LA SECONDE PHASE DU PNDSE

- La réforme des programmes est en place depuis plusieurs années. Elle s'est mise en œuvre dans un contexte qui n'a pas toujours été favorable à son implantation. Il s'est surement développé dans les écoles des pratiques diverses qui ont plus ou moins à voir avec la lettre ou même l'esprit des programmes. A court terme, cependant, on peut supposer que cet état de fait ne constitue pas le problème majeur de la faiblesse des acquis scolaire des enfants, mais bien plutôt le niveau des enseignants, qui devrait être la priorité principale des politiques et stratégies du PNDSE II.
- L'acquisition et la distribution des manuels est stratégique du fait des sommes considérables qui y sont engagées chaque année. Dans ce cas précis, des analyses coûts-opportunités seraient utiles pour identifier la meilleure méthode à retenir compte tenu des spécificités du contexte. Une fois une approche retenue, il importerait de spécifier le cadre organisationnel de sa gestion et de clarifier les procédures à mettre en place pour la mettre en œuvre.

2.2.5 La mesure des acquis scolaires et la gestion pédagogique.

La mesure des acquis scolaires occupe une place importante dans les stratégies du PNDSE pour améliorer la qualité. Elle était abordée sous trois angles : (i) celui de l'évaluation pédagogique en classe comme moyen d'améliorer l'apprentissage ; (ii) celui de la gestion pédagogique comme moyen de mieux cibler l'encadrement des établissements et ; (iii) celui du pilotage comme indicateurs de l'appropriation des nouveaux programmes d'études et de la performance d'ensemble du système.

Ces trois dimensions de l'évaluation des acquis scolaires reçoivent, dans le PNDSE, un traitement équilibré tant sur le plan du diagnostic que des stratégies de mise en œuvre.

Parmi les actions envisagées dans le PNDSE, on identifie :

- en ce qui a trait à l'évaluation pédagogique : l'instauration de pratiques d'évaluation régulières de type sommatif et formatif par le moyen de la formation des enseignants et la rénovation en profondeur du système de compositions mensuelles ;
- en ce qui concerne l'amélioration de la gestion pédagogique : la conduite d'évaluations régulières des ressources des établissements et des résultats de leurs élèves, la communication de ces informations aux acteurs et partenaires de l'école et le renforcement de l'encadrement des établissements qui montre une moins bonne performance ;
- en ce qui concerne le suivi de l'application des nouveaux programmes : l'évaluation du taux de couverture et de maîtrise des programmes en 2003, 2005, 2007, et 2009.

Quels intrants ont été mobilisés ?

Sur le plan des réalisations, plusieurs actions ont été prises, par exemple :

- en ce qui concerne l'évaluation des apprentissages : la réglementation des compositions; l'organisation d'une formation à l'évaluation en marge de la mise en œuvre de l'APC ; des appuis techniques à l'IPN, la conception d'une base de données des examens ; la réorganisation des examens et concours. La gestion des examens a aussi été renforcée: l'adoption d'un texte sur la réorganisation de la gestion des examens et concours ; la mise en place d'une base de données régionalisée sur la gestion des examens, etc.
- en ce qui concerne l'amélioration de la gestion pédagogique: les inspecteurs ont été instrumentés; le dispositif de gestion des établissements a été renforcé ; des conseils de gestion ont été mis en place ; des établissements ont été instrumentés en matière d'élaboration et de mise en œuvre de projet d'école ; la création d'APE a été encouragée, etc.

- en ce qui concerne le pilotage plusieurs études ont été réalisées: une étude portant sur la mise en relation des moyens et des résultats des établissements; la réalisation de 4 études portant sur les acquisitions des élèves de la 2 AF, de la 5 AF et de la 5AS séries C et D et sur la couverture des programmes de la 5AF.

Une réalisation majeure qu'il faut porter au crédit du PNDSE est d'avoir produit plusieurs analyses très bien documentées sur l'évaluation de la qualité de l'éducation en Mauritanie, à telle enseigne qu'il a été nécessaire de procéder à une synthèse de ces études afin de faire le point sur l'état de la connaissance sur le sujet (Dix ans d'évaluation de la qualité de l'éducation en Mauritanie : que savons nous ?).

Quel partage et quel suivi des diagnostics et des recommandations ?

Rares sont les pays où ce type de démarche, visant à documenter l'évolution des facteurs de la qualité, est réalisée de façon aussi systématique. Il s'agissait d'un objectif du PNDSE qui a été remarquablement rencontré. Malheureusement, il semble que le système dans son ensemble n'ait pas réussi à s'approprier toutes ces informations, à bien interpréter les signaux d'alarme et à dégager les pistes pour affiner les stratégies de mise en œuvre.

Ce constat général, qui revient de façon récurrente tend à refléter l'approche « technocratique » privilégiée pour mettre en œuvre le PNDSE où les efforts se sont portés à réaliser le plus fidèlement possible le Programme et à se centrer, au niveau du pilotage sur le suivi des indicateurs globaux des résultats. Ceci semble colorer assez fortement toute la démarche empruntée au fil des années.

Il est assez remarquable, si on considère l'instabilité institutionnelle à laquelle a été soumis le secteur durant la période de mise en œuvre du PNDSE, que le cap ait ainsi été maintenu si fidèlement. Plusieurs pays, dans une situation analogue, font plutôt preuve d'une trop grande « souplesse » qui les amène à s'écarter des stratégies retenues et à s'éparpiller dans tous les sens.

Un respect serré du Plan a cependant ses inconvénients. Dans ce cas-ci, on a l'impression que le désir de « réaliser le Programme » ait prédominé sur la nécessité de tenir compte des avancées et des reculs constatés en cours de mise en œuvre pour réajuster l'action: un peu comme si en réalisant tout le programme, les résultats allaient naturellement se matérialiser.

D'autre part, certains éléments plus discrets dans PNDSE ou qui s'écartait des stratégies principales et qui auraient pu améliorer l'atteinte des résultats semblent pour leur part avoir été négligés, malgré le fait qu'ils aient été l'objet de recommandations répétées dans les aides mémoire des missions conjointes. Il s'agit notamment de tout ce qui touche à la gestion administrative et pédagogique qui aurait sans doute permis de mieux faire atterrir les réformes sur le terrain, dans les écoles. Il est intéressant de noter que, sur le plan conceptuel, cet aspect avait été beaucoup moins bien défini dans le PNDSE.

BALISES POUR LA SECONDE PHASE DU PNDSE

- S'assurer de mieux exploiter les résultats des études sur la qualité pour ajuster les actions au niveau des plans d'action annuels. Une meilleure responsabilisation quant aux résultats des unités en charge des dossiers spécifiques faciliterait sans doute l'opération. Il s'agit d'un aspect qui est davantage approfondi à la section gestion.

2.2.6 Des dimensions oubliées ?

- Y a-t-il des dimensions de la qualité peu abordées dans le PDDSE I et qui auraient pu contribuer à l'atteinte des résultats ?

L'école comme unité de gestion administrative et pédagogique

L'école, comme lieu privilégié où se réalisent les apprentissages, n'occupait pas une place très importante dans les stratégies de mise en œuvre du PNDSE. Des efforts importants ont été faits pour renforcer les compétences des enseignants et du personnel d'encadrement et doter les écoles d'outils pédagogiques. Cependant, on remarque que l'école, comme unité de gestion administrative et pédagogique, ne faisait pas partie des stratégies dominantes du PNDSE.

On retrouve bien ici et là quelques réflexions sur l'importance de mobiliser la communauté autour des enjeux de qualité ou encore d'utiliser les résultats obtenus au niveau des écoles pour planifier les actions d'encadrement, force est cependant de constater que ces aspects étaient un peu perdus dans la logique d'ensemble du PNDSE et qu'ils ne mettaient pas en valeur l'école comme unité administrative et pédagogique de base. Dans le PNDSE, on faisait surtout référence à la nécessité d'améliorer la « gestion pédagogique » ou encore d'améliorer « l'environnement scolaire » ; ces deux notions étant assez vaguement décrites et faiblement reliées entre elles.

Ce faible niveau de responsabilisation de l'école comme unité de gestion administrative et pédagogique n'est sans doute pas sans lien avec la structure particulière des écoles mauritaniennes, qui sont de petite taille et où il peut s'avérer difficile de donner un sens à la notion d'école. Il reste cependant que cette structure, si petite soit-elle, doit être gérée, responsabilisée, imputable de ses résultats et encouragée à établir des liens avec son environnement immédiat.

Le directeur d'école, un acteur négligé

Conséquemment, on constate que le directeur d'école, qui est le premier représentant de la structure de base du système éducatif, n'occupait pas une place très importante dans le PNDSE. La responsabilité de l'école et de ses résultats repose principalement sur les inspecteurs pédagogiques sur qui le PNDSE a misé et pour lesquels il a mis en place plusieurs actions de renforcement.

« Constitué essentiellement par les inspecteurs de l'enseignement fondamental, pour l'instant en nombre suffisant pour assurer la régulation du système, l'encadrement pédagogique se caractérise cependant par un manque de suivi régulier et d'efficacité en matière de régulation pédagogique » (PNDSE, p.24)

Les nombreuses actions menées en vue de renforcer le corps des inspecteurs étaient sans doute nécessaires, mais insuffisantes en elles-mêmes pour assurer le contrôle de l'unité de base qu'est l'école, surtout dans un pays où les déplacements sont difficiles et où les écoles sont dispersées.

Sans minimiser les efforts et les difficultés réelles pour revaloriser l'école, on pourrait émettre l'hypothèse générale que la faible importance accordée à l'école comme unité de gestion pédagogique et administrative n'est pas sans lien avec la difficulté à gérer le dossier des écoles incomplètes.

En outre, ces considérations ne sont pas sans liens non plus avec les efforts visant à renforcer les dispositifs de gestion des établissements par le moyen de la mise en place des conseils de gestion ou des APE. Là encore, bien que présentes dans le PNDSE, ces actions pour valoriser l'école ne semblaient pas relever d'une stratégie bien assise ou prioritaire. Les résultats obtenus à date semble encore relever du domaine de l'expérimentation, même si les structures d'ensemble d'une mobilisation des parents autour des questions éducatives semblent s'installer (voir le Plan d'action de la Fédération nationale des associations de parents d'élèves et d'étudiants, avril 2010). On pourrait également émettre l'hypothèse qu'en donnant davantage de visibilité à l'école comme unité de gestion administrative et pédagogique, et au directeur d'école comme responsable de cette unité, il serait plus facile de construire des liens avec la communauté, notamment les parents d'élèves. Toute cette réflexion n'est pas sans lien avec la nécessité de responsabiliser davantage les acteurs à la base.

Le suivi du temps scolaire

Il n'est pas nécessaire de s'appesantir sur l'importance d'accroître le temps scolaire. Actuellement, on ne connaît pas très bien le nombre d'heures ou de jours qu'un élève passe effectivement en classe en présence du maître. Une étude des facteurs particuliers qui réduisent le temps scolaire en Mauritanie permettrait sans doute d'identifier tout un éventail de raisons qui font que l'élève ne reçoit pas les heures d'enseignement auxquelles il a droit. Certaines de ces raisons pourront difficilement trouver une solution rapidement mais d'autres pourraient ne nécessiter que des ajustements administratifs somme toute assez faciles à mettre en place.

BALISES POUR LA SECONDE PHASE DU PNDSE

- Placer l'école au cœur des stratégies du PNDSE II. Ceci implique entre autre de mettre l'emphasis sur la gestion des établissements en valorisant le rôle du directeur et en le responsabilisant sur les aspects administratifs et pédagogiques ;

- S'attaquer à la question du respect du volume horaire en se fixant des objectifs réalistes et en responsabilisant une structure pour en assurer le suivi, en commençant par les aspects qui peuvent être améliorés par décision administrative : rentrée scolaire, organisation des périodes d'examen, affectation unique avant le début de la rentrée scolaire.

SECTION 3. L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE GENERAL.

Trois questions d'évaluation ont été retenues lors de la phase préliminaire du travail :

1°) Les taux de transition ont évolué d'une façon très différente de ce qui avait été anticipé dans le PNDSE : quel monitoring, quelles mesures pour le pilotage de la gestion des flux ?

2°) Accompagnement pédagogique de la réforme : en quoi les enseignements (programmes, méthodes, finalités, outils) ont-ils évolué, que s'est-il passé pour les programmes et les examens avec l'adjonction de la 4AS au collège ?

3°) Pilotage et lecture des signaux d'alerte : quelles rétroactions suite aux résultats des examens ?

3.1. Les taux de transition ont évolué d'une façon très différente de ce qui avait été anticipé dans le PNDSE : quel monitoring, quelles mesures pour le pilotage de la gestion des flux ?

La lettre de politique sectorielle et le PNDSE, dans leur rédaction de 2001, avaient anticipé que l'amélioration des scolarités primaires, tant pour l'accès que pour la rétention, allait se traduire par une pression "mécanique" sur l'enseignement secondaire dont les conséquences pouvaient devenir difficiles si la régulation des flux, traditionnellement faible, n'était pas améliorée.

Les objectifs étaient fixés en valeur absolue, en nombre de nouveaux entrants, qui devaient atteindre 18 000 au premier cycle et 5 000 au second cycle en 2005. Cela représentait un tassement du taux de transition du primaire vers le collège, et une diminution sévère du taux de transition du collège vers le lycée.

Le tableau que présente l'enseignement secondaire général mauritanien en 2010 est tout différent des prévisions. La pression des flux entrants au collège ne s'est pas produite. Les nouveaux entrants dans le cycle sont aujourd'hui moins de 18 000 par an (2008-09)¹³, en raison de la faiblesse de la rétention au cycle primaire, mais aussi du maintien d'une certaine restriction par concours à l'accès au collège¹⁴.

En revanche, le nombre des nouveaux entrants au second cycle a augmenté de façon significative pour atteindre 11 000. Ce constat signifie que la volonté de réguler cette transition n'a pas été tenue.

¹³ 23 672 en 2010, en augmentation, mais effectif encore inférieur à la valeur cible réactualisée.

¹⁴ L'examen du taux de transition école - collège montre à la fois de fortes disparités régionales (22,31 % dans l'Assaba contre 59,12 % dans l'Inchiri et 45,32 % à Nouakchott) et des variations erratiques d'une année sur l'autre.

3.1.1. Discussion sur la transition de l'école au collège.

La politique définie en 2001 comportait un élément de restriction pesant sur la transition de l'école au collège, en raison de la crainte d'une explosion des effectifs.

Cependant, cette restriction devait rester modérée, dans la mesure où le premier cycle de l'enseignement secondaire s'inscrit, autant qu'il est possible, dans la logique de l'éducation pour tous offerte à des enfants n'ayant pas encore atteint l'âge du travail rémunéré, à la différence du second cycle, qui relève d'une logique plus restrictive.

L'explosion des effectifs de la sixième année primaire ne s'étant (malheureusement) pas produite, on peut se demander si cette position si restrictive sur l'accès au collège peut être temporairement assouplie ou reconsidérée.

Observons qu'aujourd'hui les effets du concours d'entrée au collège ont à peu près le même poids statistique que les abandons au primaire, pour expliquer la faiblesse du taux d'accès en 1AS : *sur 100 enfants enrôlés en 1ère année primaire, aujourd'hui, environ 61 terminent la sixième année et 39 ont abandonné, mais 38 ont été écartés à l'issue du concours d'entrée au collège*. La régulation volontaire pèse aussi fort que les difficultés du cycle primaire, pour ce qui est de l'accès au collège.

Les discussions menées avec les responsables de l'administration scolaire montrent que ceux-ci estiment nécessaire le maintien d'une régulation sévère en raison de la mauvaise qualité des apprentissages et de la faiblesse du niveau atteint par les enfants.

Cette question mérite réflexion. La faiblesse des résultats de l'enfant au cycle primaire peut obérer ses chances de succès au collège si le succès au collège se mesure à la poursuite, plus lointainement, d'études générales de second cycle. Mais on peut tenir un raisonnement très différent, considérant (i) que l'enfant, dont l'alphabétisation est encore fragile, ainsi probablement que ses compétences de base en calcul, tirerait un bénéfice important en consolidant ses acquis pendant quelques années encore, plutôt que d'être renvoyé vers une transition professionnelle trop précoce et très incertaine (ii) qu'il n'est pas dans la vocation du collège d'emmener tous ses élèves vers le lycée, loin de là et (iii) que de tels choix pourraient être faits tant que l'expansion des effectifs anticipés pour le collège n'est pas atteinte, dans la mesure où cela ne déséquilibrera pas les financements du secteur.

En d'autres termes, le déficit de qualité des apprentissages au cycle primaire pourrait devenir un argument pour ***ne pas*** renforcer la sélection à l'entrée au collège au delà de ce qui était prévu, quitte à faire évoluer la pédagogie au collège dans un premier temps vers un renforcement des savoirs de base encore fragiles, voire défaillants.

Localement, il est frappant de constater que la transition est d'autant plus faible que la région est excentrée et compte de nombreux collèges à faible effectif : dans ces situations, ***le coût marginal de quelques points supplémentaires de transition a de fortes chances d'être nul*** : pourquoi ne pas remplir les petits collèges avec des enfants arrivés en fin de primaire et présentant encore un fort besoin d'apprentissage sur des savoirs de base ?

Quand un enfant a besoin de professeurs parce que ses connaissances sont encore très fragiles, et quand, dans la même localité, des professeurs ont besoin d'élèves parce que leurs collègues sont à peu près vides, n'y a-t-il pas quelque chose d'étrange à lui refuser l'accès aux classes au motif qu'il n'est pas assez savant ?

Une sélection trop restrictive à l'entrée au collège fait par ailleurs le lit de besoins ultérieurs en alphabétisation d'adultes, en formations d'insertion, dispositifs coûteux et techniquement complexes, pour lesquels l'offre est aujourd'hui insuffisante.

3.1.2. Discussion sur la transition du collège au lycée.

En 2001, le PNDSE comptait sur des mesures de deux ordres pour mettre l'administration scolaire en état de pratiquer une politique sélective, reconnue comme nécessaire, pour la transition du collège vers le lycée :

- la rénovation de la certification et des examens de fin de premier cycle, à la faveur de l'introduction d'une quatrième année ;
- l'amélioration et l'augmentation de l'offre d'enseignement technique et de formation professionnelle.

En ce qui concerne les examens, le PNDSE comprenait la déclaration suivante :

"Par ailleurs, il est envisagé que la troisième année sera une année de certification des compétences débouchant sur plusieurs options : i) entrée dans la vie active ou ii) dans les écoles techniques et professionnelles et iii) en quatrième AS qui sera considérée comme une année d'orientation vers le second cycle sans autorisation de redoublement."

Le raisonnement qui présidait à cette réforme considérait

- que le BEPC traditionnel était mal adapté pour remplir à lui seul une double fonction, à savoir (i) certifier avec une proportion raisonnable de réussite les acquisitions du cycle et (ii) opérer une sélection sévère vers le second cycle ;
- et que ces deux fonctions devaient être l'objet de deux opérations distinctes d'évaluation, en troisième puis en quatrième année du cycle.

La quatrième année de collège a été implantée à la rentrée 2007, les programmes d'enseignement des collèges avaient auparavant été tous réécrits avec l'appui d'une expertise extérieure (le programme d'études de la quatrième année a été écrit en 2003, c'est à dire bien en avance), mais les dispositions prévues par le PNDSE pour les examens de fin de cycle n'ont jamais été traduites par une nouvelle organisation de cette évaluation.

Ce point semble être le témoignage d'une certaine discontinuité entre l'activité pédagogique et la gestion d'ensemble du système éducatif. Cette discontinuité a du reste un aspect institutionnel fort. La réécriture des programmes et des manuels scolaires a été le fait de l'IPN, qui a bénéficié jusqu'en 2007 d'appuis importants en expertise extérieure (BIEF), mais l'IPN n'est investi d'aucune sorte de responsabilité en matière de gestion des flux ou en matière d'examens. On aurait pu espérer que les pédagogues se saisissent de la question de

la certification de fin de cycle, en demandant à ce que des dispositions pour la nouvelle organisation soient prises avant que les travaux de développement du curriculum¹⁵ soient engagés.

Malheureusement, la gestion des flux et leur régulation ne relève pas de toute façon d'une responsabilité institutionnelle définie. La DSPC exerce une fonction de monitoring, et ses observations chiffrées peuvent seulement devenir un signal d'alerte. La Direction des examens et de l'évaluation est en charge de l'organisation pratique des épreuves et ne dispose pas de l'initiative de la modification de leur schéma. Les directions opérationnelles d'enseignement ont plus un rôle de gestion quotidienne de l'existant que de prospective, et l'inspection générale, investie du contrôle, n'a pas prise non plus, semble-t-il, sur la définition des examens, ou en tout cas n'est pas investie d'un pouvoir d'initiative en la matière.

La formulation même du PNDSE trahissait cet embarras institutionnel. Sur ce point essentiel de l'équilibre du système, le texte emploie une formule passive "*il est envisagé que...*", puis une phrase dans laquelle le sujet, au sens de celui qui doit agir, est adroitement éludé : "*la troisième année deviendra ...*". Comme si elle allait devenir toute seule ce que l'on voulait qu'elle devienne.

Par ailleurs, une difficulté supplémentaire s'est présentée. Le BEPC n'est pas seulement un diplôme délivré par l'éducation nationale pour ses besoins de certification et de sélection, c'est aussi un titre reconnu par le statut de la fonction publique mauritanienne, de sorte que sa modification supposait des réformes éventuellement complexes.¹⁶

En résumé :

- le PNDSE n'avait pas désigné de responsable pour mener la réforme des certifications de fin de premier cycle secondaire ;
- aucun service ou direction n'est clairement fondé à prendre une initiative en la matière ;
- l'institut pédagogique a réformé les programmes sans poser la question de l'évaluation, sans que l'assistance technique qui l'accompagnait dans cette tâche n'ait relevé ce point ;
- les interventions des partenaires lors des revues successives ont pointé l'absence de maîtrise du taux de transition du collège vers le lycée, sans demander à ce que des initiatives soient prises pour l'organisation de l'examen, seul outil de régulation

¹⁵ L'APC se présente comme une approche du curriculum, censée être plus large qu'une approche classique qui se serait limitée à la révision des programmes. Dans le vocabulaire de l'APC, le curriculum est un ensemble comprenant le programme d'études, les méthodes pédagogiques et didactiques, la formation des maîtres, les manuels et autres outils, ainsi que l'évaluation. On voit ici que dans la pratique, la question de l'évaluation terminale du cycle n'a pas été intégrée aux travaux de réécriture du curriculum - alors qu'elle l'aurait été sans doute dans une approche classique, qui relie le plus souvent les programmes à la configuration des examens terminaux.

¹⁶ Cette question se pose globalement pour tous les diplômes de niveau plus élevé, et elle devra de toute façon être abordée, faute de quoi les marges d'adaptation du système éducatif seraient bien étroites. Curieusement, lorsqu'il s'agit dans l'enseignement supérieur d'implanter le LMD, l'obstacle n'est pas perçu comme aussi dirimant.

disponible, et alors même que l'avancée des travaux de réécriture des programmes faisait l'objet de communications régulières et d'engagements financiers importants.

Notons enfin que si aucune décision positive pour donner corps aux stratégies esquissées dans le PNDSE n'a vu le jour, on note aussi qu'aucune décision formelle n'a été prise pour substituer une autre solution à celle qui semblait trop complexe à mettre en place. Nul n'a dit "la réforme du brevet telle que prévue dans le PNDSE ne peut pas se faire, il faut donc trouver une autre solution pour la certification et la régulation des flux en fin de collège".

3.1.3. Résumé sur la question des transitions.

Un taux de transition est un concept de planificateur et non un levier de gestion. Un modèle de simulation, à la rigueur une lettre de politique sectorielle, peuvent employer le concept pour décrire ce vers quoi les autorités souhaitent s'orienter.

Le plan national a le rôle de faire le pas suivant vers l'opérationnel. Quel responsable a pris sur une transition qui obéit spontanément à de multiples réalités ? Il semble qu'une description précise de ce processus (à qui l'initiative, à qui la proposition, à qui le suivi, le contrôle, etc.) ait fait défaut dans le plan décennal, de sorte que les acteurs et leurs partenaires n'ont pu que constater avec régularité que les objectifs ne seraient pas atteints, sans être en capacité de déclencher une action de nature à provoquer des changements dans les faits. Les rédacteurs d'un plan d'action ne devraient employer aucun verbe conjugué au passif.

3.2. L'accompagnement pédagogique de la réforme : en quoi les enseignements ont-ils évolué, que s'est-il passé pour les programmes et les examens avec l'adjonction de la 4AS au collège ?

3.2.1. Les conséquences pédagogiques de l'expansion des effectifs au collège.

Le collège de petite dimension.

La ruralité d'une grande partie du territoire mauritanien, et la dispersion de l'habitat, ont pour conséquence qu'une partie de l'expansion du premier cycle secondaire concerne des localités de petite taille.

L'ouverture de nombreux collèges qui n'atteignent manifestement pas un effectif minimal de viabilité est déplorée par tous les acteurs rencontrés par la mission d'évaluation. Il existe un collège de 14 élèves, cela semble être le record. Ces ouvertures ont obéi à des pressions relayées par des leaders politiques locaux, et auxquelles l'administration scolaire n'a pas toujours eu les moyens de résister, avec cependant des attitudes variables selon les années. Les DREN, la DSPC, la DES regrettent le non respect des conditions édictées par la carte scolaire.

Ce problème est une réalité, bien connue de tous. Cependant, il est possible que cette réalité finisse par cacher l'absence d'une définition claire du collège rural, au delà de son approche par un effectif minimum souhaitable. Quelles sont les finalités du collège rural, ses équipements minimaux, quel est son modèle d'organisation ? Si le collège "à base 1", c'est à dire avec une classe par niveau, n'est pas souhaitable, *quel est le modèle du collège le plus petit que l'on peut accepter* ? Si c'est un collège à base 2, doit-il être doté d'un laboratoire de sciences, d'une bibliothèque, ou d'équipements plus modestes ? Lesquels ? Quelle est sa dotation optimale en professeurs, qui ne prive les enfants d'aucun enseignement obligatoire tout en limitant les sous-services ? Quel type de polyvalence cela implique-t-il pour les enseignants ? Est-il nécessaire d'aménager, marginalement ou non, la grille horaire des enseignements pour favoriser cette organisation optimale sur une base 2 ?

Développer un modèle complet du plus petit collège possible, communiquer sur sa base avec les autorités administratives déconcentrées, walis et hakems, et avec le personnel politique, serait un atout important pour mettre l'administration en position de faire face aux pressions qu'elle subit. Ce serait également un moyen d'éviter la dispersion des modes d'organisation que l'on observe aujourd'hui, porteuse de trop d'aléas pour la gestion (par exemple pour une affectation économe des enseignants) et de risques pour la qualité.

La polyvalence des enseignants.

Il ne fait pas de doute que la création de collèges à base 2 ou 3 impose une certaine polyvalence aux enseignants, faute de générer un important gaspillage par accumulation de sous-services. Il s'agit là d'une question complexe, qui renvoie à l'organisation de la formation initiale (si les élèves de l'ENS ont suivi un premier cycle très spécialisé, faut-il discuter avec l'Université la possibilité de cycles plus généraux, ou recruter plus précocement à l'ENS ?), à celle de l'organisation de la formation continue (est-il possible de rendre bivalent un enseignant monovalent ?), à celle des programmes scolaires (y a-t-il des programmes facilitant leur appropriation par des enseignants polyvalents, et donc non spécialistes ?¹⁷), des outils mis à la disposition des enseignants, et de l'acceptabilité sociale de cette évolution.¹⁸

La réalité d'aujourd'hui montre que cette question ne fait pas l'objet de choix pédagogiques bien définis, ni de recherche en vue de proposer des scénarios. Il en résulte une gestion un peu hasardeuse des bivalences, négociées année par année avec l'ENS, qui a construit son point de vue sur la seule base du contenu des disciplines et de ses propres programmes.

¹⁷ Par exemple, des concepts mathématiques peuvent connaître des formes très variables de formalisation et d'expression. Le théorème de Pythagore, qui figure dans les programmes de fin de collège, peut être formulé de plusieurs façons algébriques, ou graphiques, il peut être démontré ou admis. Le choix entre ces options est en résonance, entre autres, avec le type de formation qu'aura eue l'enseignant et peut ne pas être laissé au hasard ou à la tradition. Avec la manipulation des proportions, qui est au cœur des programmes de collège, on peut faire des "règles de trois" ou chercher des équations linéaires plus abstraites, on peut passer ou non par des représentations graphiques, ou par celles de tableaux à double entrée, par des formulations discursives (*si telle grandeur croît, telle autre croîtra plus vite*) etc. Là aussi, le paysage intellectuel du professeur peut être l'un des critères du choix didactique.

¹⁸ Passer de la monovalence à une certaine forme de polyvalence des enseignants du premier cycle secondaire peut être vécu comme une baisse du niveau des exigences, même si la plupart des systèmes éducatifs ont opéré ce choix, y compris ceux des pays connus pour la bonne qualité de leurs systèmes scolaires. Il y a là matière à communiquer.

Curieusement, cette question n'a pas été au centre du travail de réécriture des programmes scolaires (pas plus, nous l'avons vu, que la question des certifications) : le travail pédagogique est resté autocentré, fondé sur lui-même, évitant d'ailleurs les didactiques.

On peut soupçonner que si une politique de la polyvalence des enseignants est aujourd'hui manquante, c'est en raison d'un *manque de maillage institutionnel de la question*. Voici à nouveau une question d'une certaine importance pour laquelle le PNDSE n'a pas choisi de développement institutionnel défini. Cette question n'appartient à personne. Les planificateurs savent qu'il faudrait prendre cette orientation, mais n'en connaissent pas les diverses traductions pédagogiques, sur le recrutement, la formation, les programmes, etc., et les pédagogues ne sont pas saisis d'une commande institutionnelle précise, assortie d'un suivi, à ce sujet.

3.2.2. La différenciation pédagogique entre les deux cycles de l'enseignement secondaire général.

Au delà de la question de la gestion des flux et des transitions, qui a montré la grande difficulté à mettre en place un système de régulation acceptable entre les deux cycles du secondaire général, se profile celle de la différenciation pédagogique entre le collège et le lycée.

L'idée la plus générale qui avait inspiré le PNDSE était que les deux cycles du secondaire obéissent à deux logiques distinctes. Le premier cycle relève de la logique de l'éducation pour tous : tant que les financements le permettent, il est souhaitable de promouvoir les enfants dans ce cycle et de les faire réussir, dans une finalité généraliste d'investissement à tout faire dans la personne. Si l'on doit réguler entre le cycle primaire et le collège, c'est à regret, pour éviter temporairement et si la question se pose que des afflux soudains de trop grandes cohortes ne compromettent le développement du système. Le second cycle s'inscrit en revanche dans une logique commandée par les besoins de qualifications du pays, l'accès y est restreint par choix et pour longtemps, et la sélection y a cours.

Aujourd'hui, le constat est que l'enseignement secondaire constitue encore un bloc continu de deux cycles, non seulement en termes de transitions et de promotion, mais aussi en termes de contenus et de finalité, tandis qu'il existe une grande rupture entre le cycle primaire et le premier cycle secondaire, sur les mêmes critères d'observation.

La visite simultanée d'une école primaire et d'un collège dans un village un peu excentré témoigne de cette rupture. Ici, des maîtres généralistes livrent de leur mieux la bataille de l'alphabétisation dans une approche pragmatique de la question des langues (les langues prescrites, mais aussi la traduction), de la pédagogie (l'APC, mais aussi la chicotte), des niveaux (multigrade) ; là, des professeurs spécialisés sortis de l'ENS de Nouakchott et amers de constater que la distance entre leur science et leurs élèves reste grande et pour tout dire décourageante, et délivrant de leur mieux un enseignement qui prépare à un lycée que de toute façon leurs élèves ne fréquenteront probablement jamais.

L'Ecole Normale Supérieure de Nouakchott a de son côté la fierté d'être dépositaire du modèle étalon de ce que serait un enseignement secondaire continu de facture classique, s'il

pouvait être dispensé dans des conditions idéales. Le parcours proposé aux futurs professeurs des collèges est un modèle abrégé - mais le moins abrégé possible - de celui des professeurs de lycée. On y valorise le laboratoire et la perfection scientifique. Les mathématiques, pas l'arithmétique ; la biologie et non la leçon d'observation.

Du reste, l'ENS anticipe que la mise en place du LMD devrait avoir pour conséquence d'unifier - selon elle - les deux parcours par le haut, c'est à dire par l'accès au cycle M pour tous les élèves professeurs. L'unification pédagogique du secondaire serait ainsi aussi claire qu'irréversible, peu important que les prévisions nous disent qu'un collégien sur cinq à peine a vocation à fréquenter plus tard le lycée.

Cette question devrait faire maintenant l'objet d'une réflexion très approfondie et surtout d'un processus de décision clair qui ne soit pas le seul fait de l'ENS ou de sa tutelle actuelle, dans la mesure où ses conséquences sur la gestion des deux cycles secondaires seront nombreuses et multiformes.

Le système secondaire mauritanien est donc l'objet de deux tendances contradictoires, voire antagonistes. Les prévisions du modèle et les postulats du PNDSE et de la lettre de politique sectorielle, de même que la politique peu maîtrisée d'ouverture de micro-collèges excentrés, vont dans le sens d'une continuité primaire - premier cycle suivie d'une régulation sélective ; la gestion réelle des flux et les vœux de l'élite du secondaire vont dans le sens opposé.

Ces contradictions risquent de s'exacerber à mesure que la rétention va s'améliorer au cycle primaire - sauf à considérer, ce qui serait dramatique sans être absurde, qu'il existe une relation forte entre les tensions non résolues qui traversent le collège et le peu de progrès obtenus sur la rétention au primaire.¹⁹

Sur ce point comme sur beaucoup d'autres, le constat est que l'on peine à découvrir un maillage institutionnel clair qui soit porteur d'un processus de décisions. Les directions opérationnelles sont en charge de gérer au mieux les établissements et leurs enseignants dans la configuration du moment, les tendances de long terme ou les vœux politiques leur échappant dans une grande mesure ; les directions stratégiques sont dépourvues de pouvoirs opérationnels. Lorsqu'il décrit des orientations stratégiques pour les deux cycles de l'enseignement secondaire, le plan national gagnerait à proposer un schéma institutionnel très précis distribuant les prérogatives de prise d'initiative, de mise en œuvre, de monitoring, de suivi, de relance, de contrôle qui sont attachés à ces orientations. Il n'y a pas de levier "taux de transition" ou "finalité des enseignements" dans le bureau de la DSPC ou de la DPEF, ni même dans celui du Ministre, à défaut de tels leviers, il serait utile de fixer des chaînes de décisions et de responsabilités.

¹⁹ Ceci n'est pas forcément absurde, si l'on raisonne du point de vue d'un enfant ou de sa famille : à quoi bon persévérer au primaire à l'âge où l'on peut être utile ailleurs, si l'on ne comprend pas ce que souhaite et ce que fait le collège ?

3.2.3. La question des langues : gestion des capacités linguistiques des enseignants du secondaire.

L'enseignement secondaire présente, au regard des exigences linguistiques de la réforme de 1999, des caractéristiques très différentes de celles que l'on observe au primaire : (i) il a pu anticiper ces exigences, plusieurs années s'étant écoulées entre la promulgation des textes et l'arrivée de la première cohorte réformée dans les collèges ; (ii) la réforme ne génère aucun besoin d'enseignants bilingues et n'affecte qu'une partie des enseignants ; (iii) il est plus difficile qu'au primaire de mettre en place des arrangements locaux ou dans la salle de classe (recours à la traduction, partage de services).

L'accompagnement de la réforme linguistique relève donc surtout de la gestion des ressources humaines, formation, reconversion d'enseignants scientifiques, affectation et services des enseignants.

Tout indique que ces questions ont été abordées avec sérieux. Il reste cependant une pierre d'achoppement. Des enseignants de disciplines scientifiques ayant bénéficié avec succès de reconversions linguistiques et affectés à des tâches ordinaires d'enseignement ont trouvé injuste que leurs collègues jugés inaptes à la reconversion soient eux aussi rémunérés, mais sans la charge d'enseignement correspondante. Ils se sont donc déclarés ou montrés inaptes à l'enseignement de leur discipline en langue française, quand bien même ils avaient effectivement dispensé cet enseignement pendant les deux années après leur reconversion, et quand bien même ils le dispenseraient encore dans des établissements privés. Les DREN se trouvent alors contraints de recruter à leur place des contractuels, dont ils ne sont pas satisfaits - et ce recrutement est d'autant plus difficile qu'on se trouve dans une wilaya éloignée de Nouakchott.

On retrouve ici une configuration dans laquelle les anticipations et les efforts ont été mis à mal par des errements de gestion, ce qui est rendu possible par la diversité des centres de décisions qui président à la gestion effective des ressources humaines sur le terrain. C'est à nouveau une problématique institutionnelle, de maillage des décisions et des responsabilités, qui se trouve à l'origine des difficultés de mise en place effective des options de la réforme.

3.2.4. La quatrième année de collège.

L'adjonction d'une quatrième année d'études dans le premier cycle secondaire avait été une des décisions de la réforme de 1999. Les classes correspondantes ont ouvert à la rentrée 2007 (générant une cohorte vide dans les lycées), mais force est de constater que deux des missions de cette année d'études nouvelle, telles qu'elles sont décrites dans le PNDSE, n'ont pas eu de traduction concrète : l'ouverture sur l'informatique, et le rôle de sas d'orientation entre les premier cycle et le lycée, d'autres types de formation ou la vie active.

Il pourrait être intéressant de se pencher sur les raisons qui ont présidé à ce résultat :

- soit il s'agit d'abstentions d'initiative, cela signifiant que le processus décisionnel et opérationnel n'avait pas été suffisamment préparé au moment de la rédaction du PNDSE. Dans ce cas, la leçon apprise pour le PNDSE II est qu'il conviendra de porter

davantage de soin à l'identification et à la description de ces processus, si l'on veut que les vœux s'inscrivent dans les faits, quitte à limiter le nombre des réformes clefs dont la réussite doit être considérée comme critique ;

- soit il s'agit de la somme des difficultés pratiques (par exemple, pour l'informatique, l'impossibilité d'équiper les petits établissements, qui sont majoritaires) et des réticences de fond (par exemple, on ne souhaite finalement pas faire de la quatrième année un sas d'orientation) et il serait bon, en actant de l'abandon de ces idées, de leur chercher des substituts (comment alors régulera-t-on les flux ?).

3.3. Pilotage et lecture des signaux d'alerte : quelles rétroactions suite aux résultats des examens ?

Les résultats au brevet et au baccalauréat ont donné régulièrement des signaux d'alerte vigoureux au système éducatif national. En 2009, le taux final de réussite au brevet est de 20 % (12 % seulement des candidats avaient obtenu la moyenne à l'issue des épreuves écrites), et 18 % des candidats au baccalauréat ont réussi l'examen.

Pour le BEPC, un tel taux, s'il devait se maintenir, constituerait un obstacle considérable à l'accès même au cycle et à la rétention. Sans espoir raisonnable de certification, des jeunes ayant atteint l'âge où le maintien sous statut scolaire ne va pas de soi n'auront que trop peu d'intérêt à tenter leur chance.²⁰

Il est intéressant d'examiner la rétroaction du système éducatif face à ce signal inacceptable.

3.3.1. Quelles analyses ont-elles été faites des taux de réussite aux examens ?

Les responsables du système attribuent ces échecs à l'examen au déficit bien connu de la qualité de l'enseignement, en particulier au cycle primaire - même si la sélection à l'entrée au collège est statistiquement sévère. Cependant, des questionnements plus détaillés pourraient donner des pistes d'action concrètes :

- existe-t-il une relation entre la note d'accès au collège (au lycée) et la probabilité de réussite au brevet (au baccalauréat) quatre ou cinq ans plus tard ?
- existe-t-il une relation forte entre les notes données en cours d'année et les notes obtenues à l'examen ?
- quelles sont les disciplines les plus discriminantes ? Sont-elles les mêmes dans tous les établissements ?
- les sujets de l'examen sont-ils raisonnablement exigeants ? Ont-ils été testés, comparés avec des sujets donnés dans d'autres pays ou à d'autres époques, etc. ?
- la correction des examens est-elle fiable, cette fiabilité a-t-elle été testée ?²¹
- quelle est la dispersion des résultats entre établissements ? Existe-t-il des établissements spécialement affectés par des taux de réussite faibles ou nuls ? Si oui, que sait-on de ces établissements ?

²⁰ Ce phénomène s'observe en Algérie depuis une dizaine d'années.

²¹ Il a existé au moins une analyse de ce genre, menée par l'IPN (cellule d'évaluation) en 2008 sur les résultats des baccalauréats C et D 2007. Ce travail montrait un grand degré d'aléa dans les notes attribuées aux candidats, et se conclut par des recommandations pratiques, qui ne semblent pas avoir été diffusées.

Les résultats des examens du secondaire ont été très décevants plusieurs années de suite, et il ne semble pas que des analyses de ce type aient été diligentées de façon systématique.

3.3.2. Quelles mesures correctives ont-elles été initiées ?

La DES a incité les établissements secondaires, collèges et lycées, à proposer des cours de soutien aux élèves, payés aux professeurs en heures supplémentaires.

Cette mesure achoppe cependant sur quelques obstacles ou difficultés :

- la rémunération de ces heures est peu attractive (200 UM au collège, 300 au lycée), et souffre de retards important dans le paiement effectif de sorte qu'il semble que les leçons de soutien se déroulent rarement dans les faits ;
- elle n'est pas ciblée, sauf en termes de niveau (en bénéficient les classes d'examen, mais les lacunes des élèves ont pu se constituer et être constatées avant). Le fait que les résultats soient dispersés entre établissements n'est pas pris en compte ;
- et, curieusement, elle aboutit à rémunérer des heures de travail alors que la réalité des établissements secondaires fait souvent apparaître soit des sous-services, soit des déficits d'enseignants dans certaines disciplines (dans ce cas, qui va effectuer les heures dans la discipline pour laquelle il n'y a de toute façon pas d'enseignant ?), soit les deux à la fois.

La question des rétroactions face à des signaux d'alerte graves renvoie, comme les précédentes, à la difficulté de se saisir institutionnellement d'une question transversale. La direction des examens a produit le signal, la DES n'utilise que des mesures consistant à offrir un peu plus de ce qui n'a déjà pas produit de résultats, l'inspection n'a pas la maîtrise de l'ensemble du processus d'évaluation.

Il en résulte que l'on incriminera le produit fatal de l'ensemble des maux dont souffre le système - le double sens de l'adjectif fatal étant ici bienvenu. Une alternative serait de circonscrire un petit nombre de mesures dictées par l'intuition ou par des analyses plus formelles, certaines relevant du ciblage, et de leur dessiner dans tous les détails un chemin institutionnel de mise en œuvre, assorti d'un suivi localisé en un seul point du système.

Balises pour la seconde phase du PNDSE

- concevoir et décrire dans le détail une chaîne d'initiatives et de responsabilités pour le pilotage de l'enseignement secondaire général, pour gérer les flux, pour accompagner l'expansion des deux cycles et pour assurer une liaison effective entre tous les leviers d'une politique réfléchie (examens, planification, carte scolaire, évolution des programmes et formation des enseignants)
- engager une réflexion précise et structurée sur le collège de petite dimension, sa forme souhaitable d'organisation matérielle et pédagogique

SECTION 4. LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET TECHNIQUE.

Les questions d'évaluations retenues lors de la phase préliminaire du travail étaient les suivantes:

- 1°) Quelles perspectives ont-elles été travaillées en lien avec l'économie informelle et pour une offre post primaire ?
- 2°) quelles perspectives de partenariats public/privé ont-elles été travaillées pour le développement et l'adaptation de l'offre ?

Au moment de l'élaboration du PNDSE en 2001, la formation technique et professionnelle n'était pas en mesure de présenter une stratégie aussi élaborée aussi précise que les autres sous-secteurs. Il y avait à cela plusieurs raisons. Ce sous-secteur n'avait pas bénéficié, à la différence de l'éducation de base, d'appuis antérieurs importants, de sorte qu'il était plus éloigné des pratiques de rédaction de documents stratégiques. A cette époque, prévalaient dans la formation professionnelle des visions classiques du développement, fondées sur l'augmentation des capacités d'accueil par la multiplication d'établissements publics à construire et à équiper, sans réflexion préalable sur les partenariats nécessaires avec le secteur privé ni sur la diversification des sources de financement. Il faut dire que le secteur était à ce moment-là sous documenté.

Depuis cette époque, et en particulier pendant les premières années de mise en œuvre du PNDSE, beaucoup de temps a été passé à documenter les questions d'emploi et de qualifications, et à mettre en place des capacités d'ingénierie indispensables au développement quantitatif ultérieur de l'offre.

C'est cette époque du début du PNDSE qui a vu la mise en place de deux structures déterminantes :

(i) *l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle (INAP -FTP)*, créé en 2002 avec une triple mission d'analyse des besoins en termes de qualifications et d'emplois, d'élaboration de programmes de formation et d'appui aux centres pour leur mise en place, et enfin de gestion du FAP-FTP.

(ii) *le Fonds d'Appui à la FTP (FAP-FTP)*, chargé de financer des actions de formation au profit des entreprises privées des secteurs formels et informels, qui seront réalisées par les établissements de la FTP publics et privés.

L'expérience de ces deux structures est encore assez récente. Les premières activités de l'INA-FTP ont été de documenter le secteur, et de fournir de l'ingénierie, de sorte que des effets de masse sur les capacités d'accueil de la formation technique et professionnelle ne peuvent pas encore être observés en 2010.

4.1. Les perspectives de lien entre la formation technique et professionnelle et l'économie informelle, pour une offre post primaire, à l'issue de la première phase du PNDSE.

4.1.1. Rôles et nécessité d'une offre post primaire.

Le développement d'une offre de formation professionnelle en post primaire reste une nécessité dans une approche programmatique sectorielle pour deux sortes de raisons :

(i) des raisons qui tiennent à la structure de l'emploi en Mauritanie.

Les activités informelles représentent plus de 80 % des emplois (dont 45 à 50 % en milieu rural), le secteur structuré offrant annuellement entre 4 000 et 5 000 nouveaux postes d'emploi seulement.²²

(ii) des raisons qui tiennent aux profils des scolarités en Mauritanie.

Le taux de transition entre l'enseignement fondamental et le premier cycle de l'enseignement secondaire est bas (33,4 %) et ne devrait pas augmenter significativement. Aujourd'hui, on peut estimer à plus de 45 000 par an le nombre d'enfants qui ont achevé une scolarité primaire et qui interrompent leur scolarité à ce stade. Ce nombre augmentera à mesure que des progrès seront réalisés en termes de rétention au cycle primaire. Ces jeunes ont les compétences de base suffisantes pour accéder à des formations professionnelles courtes, et ils n'ont pas l'âge souhaitable pour rejoindre sans transition le marché du travail.

La seconde phase du PNDSE devra donc intégrer cette nécessité. Du reste, le projet actuel de lettre de politique sectorielle contient la mention suivante, au titre des objectifs du sous-secteur :

"Le programme se focalisera sur (...) la mise en place d'un large dispositif d'apprentissage insertion ciblant les jeunes déscolarisés et répondant aux besoins et aux potentialités du secteur informel urbain et rural."

Pour autant, il n'existe pas encore à la fin de 2010 d'expérience capitalisable sur ce terrain. Certaines expérimentations confiées à des ONG (GRET, CARITAS) sont en cours, mais elles se situent plus sur le terrain de l'insertion que de la formation professionnelle, et elles n'ont pas encore été évaluées. On ne pourra du reste tirer de leur évaluation aucune donnée, notamment de coûts, en lien avec les perspectives de développement en masse d'une offre post primaire.

²² Soumaré et Thiam, *Etude de cas sur l'articulation entre le second cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur*, Biennale de l'ADEA, 2008.

4.1.2. Les difficiles partenariats avec le secteur informel.

Les cadres de l'INAP-FTP reconnaissent les grandes difficultés qu'ils rencontrent à nouer des partenariats avec les professionnels du secteur informel. La relation entre l'entrepreneur informel et la formation professionnelle structurée n'est nulle part spontanée, c'est une relation qui ne prend d'elle-même que la forme de l'apprentissage traditionnel. Une étape pour la construction de cette relation sera d'identifier des incitatifs et de les mettre en place, cette question en est encore à ses prémises en 2010.

On sait par les expériences menées par les ONG qu'il existe en milieu urbain un tissu d'opérateurs privés de formation professionnelle de petites dimensions. Ce tissu semble être plus dense dans des activités tertiaires que dans celles nécessitant des équipements coûteux. Aujourd'hui, ces opérateurs ne sont pas répertoriés par l'INAP-FTP, et ils sont donc mal connus dans leurs capacités, leur sérieux, leurs coûts. Ces opérateurs pourraient cependant jouer un rôle dans le développement d'une partie de l'offre de formations courtes en post primaire. De la même façon que le regroupement d'employeurs informels autour de GIE (Groupement d'intérêt économique) est recherché pour leur permettre d'accéder aux actions financées par le fonds d'appui à la FTP, une certaine forme de structuration des opérateurs informels de la formation pourrait aider à les intégrer dans l'offre.

4.2. Perspectives de partenariats public/privé pour le développement et l'adaptation de l'offre ?

Au moment du démarrage du PNDSE en 2001-2002, aucun partenariat public/privé n'existait en Mauritanie autour de la formation professionnelle. Aujourd'hui, grâce à l'activité de l'INAP-FTP, de nombreux partenariats sont actifs, autour de trois types d'activités :

- La réalisation d'études sectorielles ou de filières, centrées sur la relation fine emploi-formation. Ces études fournissent la base documentaire nécessaire au développement du secteur.
- La création, puis la cogestion du Fonds d'appui à la FTP. Depuis sa création en 2004, le fonds a financé 280 projets (60 supplémentaires sont en cours d'exécution), au profit d'environ 4 000 salariés.
- La définition des référentiels de métiers, qui constituent la base permettant le développement par l'INAP-FTP des curricula de formation selon l'approche par les compétences.

Il faut saluer cette émergence des partenariats public/privé, qui sont une condition de la pertinence de toute démarche de développement de la FTP.

On peut espérer le développement de ces partenariats à la faveur de l'ouverture des activités financées par le fonds d'appui en direction d'entreprises informelles de petite taille, lorsqu'elles se regroupent au sein de groupements d'intérêts économiques (GIE). En effet, les règles de financement des activités par le fonds évoluent dans cette direction.

Cependant, des problèmes de structuration des organisations professionnelles et de structure économique des entreprises se posent, et l'on doit anticiper qu'ils ne trouveront pas de réponse simple. Par exemple, dans le BTP, les entreprises du secteur formel sont rarement employeurs directs de la main d'œuvre d'exécution, au delà de contrats ponctuels de très courte durée (en fait, l'embauche se fait à l'occasion de la conclusion d'un marché, et sous des formes précaires). De la sorte l'intérêt de ces entreprises à participer aux activités de la formation professionnelle demeure faible, même si elles appartiennent au secteur formel de l'économie.

Un handicap au développement de ces partenariats réside, selon les acteurs de la FTP, dans ceci que les entreprises soumises à la taxe d'apprentissage se libèrent de leur obligation entre les mains du Trésor Public, qui reverse le produit au fonds de promotion de la FTP après l'avoir fondu avec l'ensemble des ressources de l'Etat. Cette médiation financière limite le caractère incitatif de la taxe d'apprentissage, qui devient pour l'entreprise qui y est soumise un impôt comme les autres.

Enfin, les acteurs de la FTP déplorent le peu d'implication des professions dans la gestion des centres de formation et dans leur financement, ce terrain étant malheureusement celui où la participation des partenaires privés est la plus attendue.

Conclusion

Les mécanismes institutionnels d'une refondation de la formation technique et professionnelle sont en place, avec des capacités d'ingénierie et de gestion dont le développement a été permis par le PNDSE, mais la difficulté à établir des partenariats solides avec les acteurs de l'économie marchande, en particulier dans l'informel, handicapent le développement d'une offre fluide, adaptée à la fois à la formation initiale des jeunes et apte à se financer partiellement par des activités de formation en cours d'emploi.

Il apparaît nécessaire à présent de développer des expériences d'offres de courte durée en post primaire, par le biais d'opérateurs privés, semi-publics ou d'ONG, à une taille significative et permettant d'établir des mesures d'efficacité en termes d'acquisitions de compétences et d'employabilité, ainsi que des mesures de reproductibilité en termes de coûts unitaires.

Le recours important des entreprises formelles à de la main d'œuvre précaire sous statut informel, qui est l'un des gros handicaps au développement de la FTP, indique l'intérêt à ne pas négliger les finalités d'auto - emploi et d'entrepreneuriat dans les nouvelles formes des offres de formation.

Balises pour la seconde phase du PNDSE.

- Identifier et mettre en place des incitatifs pour renforcer les relations entre l'entreprise informelle de petite taille et les activités de la formation technique et professionnelle.

- Expérimenter à une échelle significative et évaluer des formations professionnelles courtes au niveau post primaire, par le truchement d'opérateurs associés, éventuellement informels.

SECTION 5. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.

La question d'évaluation retenue lors de la phase préliminaire du travail était :

Existe-t-il un schéma institutionnel permettant de passer des diagnostics à l'expression concrète des politiques et aux décisions opérationnelles ?

5.1. Une situation bien connue des acteurs et des partenaires, des risques et des marges de manœuvre identifiés.

5.1.1. Une équation sociale et économique sans solution.

L'enseignement supérieur répond à une forte demande sociale de formation, à laquelle ne correspond pas une demande aussi soutenue de qualifications de la part de l'économie nationale.

La structure de l'emploi en Mauritanie reste dominée par le secteur informel (plus de 80 %, dont une petite moitié dans l'économie rurale), 57 % des emplois étant occupés par des travailleurs indépendants, tandis que les salariés du secteur privé n'en représentent que 20%. Parmi ces derniers, ce sont encore 60 % qui n'exigent aucune sorte de qualification.²³ Le secteur structuré semble en mesure d'offrir entre 100 et 1 500 emplois par an pour des diplômés, ce qui est bien inférieur aux flux sortants de la seule Université de Nouakchott.

Cette partie de l'équation n'est pas propre à la Mauritanie, on peut même penser qu'elle se pose avec moins d'acuité que dans bien d'autres pays du continent.

Dans le même temps, une certaine déconnexion qualitative entre les offres d'emploi et les qualifications disponibles se fait jour. 60 % des offres annuelles d'emploi pour des diplômés du supérieur ne sont pas satisfaites, ce qui est la traduction en termes réels du surpoids des filières généralistes, au détriment des filières spécialisées, techniques ou professionnelles.

Il est très clair aux yeux de tous que l'enseignement supérieur mauritanien ne peut pas être sommé de résoudre cette équation, dans la mesure où il n'est maître ni de l'ampleur de la demande sociale ni de la maigreur de la demande économique. Les objectifs qu'il peut s'assigner de façon réaliste sont (i) de progresser qualitativement vers une meilleure adéquation de ses formations à la demande existante et (ii) d'employer des méthodes de sélection et de gestion interne des flux fondées sur des critères en rapport avec l'utilité sociale des apprentissages et l'employabilité des diplômés.

²³ Djibi Thiam et Oumar Soumaré, *Etude de cas sur l'articulation entre le second cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur*, Biennale de l'ADEA, 2008.

5.1.2. Une équation financière délicate.

En dépenses courantes, l'équation de l'enseignement supérieur mauritanien est aussi classique que contraignante. Son enveloppe budgétaire globale n'est pas amenée à croître de façon significative dans les années qui viennent, tandis que l'on anticipe une augmentation du nombre d'étudiants au moins dans le premier cycle. Si les dépenses de transferts obéissent à une logique automatique, c'est à dire si le nombre de bourses augmente quantitativement de façon proportionnelle au nombre d'étudiants, la seule variable d'ajustement naturelle reste les coûts de la formation, les coûts salariaux et les dépenses pédagogiques, ces dernières s'orientant tendanciellement vers zéro. Aujourd'hui, les dépenses pédagogiques ne représentent déjà plus que 4 % des dépenses courantes.²⁴ Cette tendance à la nullité de la dépense courante hors transferts est le mécanisme principal de la crise des universités ivoiriennes : baisse dramatique des taux d'encadrement et nullité de la dépense pédagogique.

Notons ici que la mise en place du LMD s'inscrit en dépenses académiques supplémentaires du fait du développement de parcours optionnels et de séance en groupes restreints - sans du reste qu'aujourd'hui on ne sache chiffrer ce surcoût avec précision - , ce qui donne une raison supplémentaire d'inquiétude.

Les possibilités de desserrer cette tenaille sont en nombre limité :

- bloquer l'expansion des dépenses de transfert. Deux voies existent dans cette direction, concernant respectivement (i) les bourses pour études à l'étranger (on considère que les sommes dévolues à cette dépense, pour presque 3000 étudiants, représentent à elles seules 38 % des dépenses courantes du supérieur, ou encore l'équivalent des dépenses de l'Université de Nouakchott avec ses 12 000 étudiants) et (ii) les bourses pour études sur place. Un mécanisme a déjà été mis en place pour la première de ces deux voies, et sera décrit plus loin.
- favoriser les recettes des établissements sur leurs prestations de service. Cette possibilité n'est pas accessible de façon égale à tous les établissements.
- recourir plus largement au financement par les familles. Aujourd'hui, le financement public couvre 94 % des dépenses du secteur²⁵, ce qui est un chiffre manifestement excessif, derrière lequel se cache en fait une grande inégalité sociale. La contribution des ménages à l'enseignement supérieur est ainsi deux fois plus faible qu'au fondamental où elle représente 12 % des dépenses courantes. Là encore, plusieurs voies sont possibles (i) la promotion du secteur privé et (ii) l'instauration de frais significatifs.

²⁴ *Etude relative à l'élaboration d'instruments de planification, de pilotage et de gestion de l'enseignement supérieur*, DPEF décembre 2009 ("rapport Gioan").

²⁵ En moyenne, dans les pays africains, les ménages contribuent à 22 % de la dépense courante consacrée à l'enseignement supérieur, et cette part est considérée comme ne permettant pas un développement soutenable. On voit que la Mauritanie présente ici un indicateur d'une valeur encore nettement inférieure. Voir *Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique, éléments de cadrage*, Pôle de Dakar, UNESCO-BREDA 2008. En Afrique australe anglophone (SADEC), les financements publics du secteur s'établissent en moyenne à 65 % de la dépense totale (voir SARUA Leadership Dialogue Series Vol.1 # 1, 2009, Table 4 p. 18)

Cependant, ces perspectives sont identifiées par l'ensemble des acteurs et des partenaires du système, et certaines d'entre elles connaissent aujourd'hui des développements qui seront décrits plus bas.

La grande différence entre cette tenaille budgétaire et l'équation économique et sociale décrite au point précédent est très simple : le système d'enseignement supérieur mauritanien doit vivre avec une demande sociale d'éducation déconnectée de la demande économique de diplômes, en s'efforçant de ne pas aggraver les écarts, ***tandis que la tenaille financière est létale.***

5.2. Bien que comptant un nombre encore modeste d'étudiants, le système de l'enseignement supérieur mauritanien connaît une organisation institutionnelle très complexe.

5.2.1. Des instances de décision instables et dispersées.

La direction de la politique du secteur est à certaines périodes rattachée au Ministère de l'Education Nationale, à certaines autres à un Ministère spécifique de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Dans la dernière configuration en date, elle appartient à un Ministère de l'Enseignement Secondaire, Supérieur et de la Recherche, ce qui constitue une architecture inédite en Mauritanie. La Direction Générale de l'Enseignement Supérieur dépend de ce ministère ; son rôle, traditionnellement centré sur la gestion des bourses, tend à s'élargir vers la définition et le suivi de la politique du secteur, bien qu'elle ait peu d'instruments pour cela. Il n'est pas clair aujourd'hui que la fonction de monitoring et de planification appartienne à ce ministère, ni du reste que la DSPC du MEF ait un rôle à jouer dans l'enseignement supérieur ; la récente scission du ministère n'est pas encore achevée, et plusieurs options restent ouvertes.

Les établissements sont autonomes par la loi, et l'Université possède la particularité, comme il est de tradition, d'élire son président. Cette autonomie est claire sur le plan de la gestion budgétaire et de la gestion pédagogique interne. Toutefois, l'édifice législatif et réglementaire n'est pas achevé et par exemple l'existence d'un conseil national n'est pas encore actée. Ce conseil pourrait jouer un rôle important dans la définition des filières et l'accréditation des formations. Ce point est critique pour l'évolution de l'offre souhaitée par le PNDSE. Les fonctions de monitoring et de planification ne sont pas encore clairement distribuées.

5.2.2. Une place particulière dans le PNDSE.

Le PNDSE, conçu comme un programme sectoriel bâti sur des arbitrages internes en matière de ressources publiques, intègre par construction l'enseignement supérieur. Cependant, pour des raisons qui tiennent aux particularités des politiques des partenaires financiers, l'enseignement supérieur dispose d'instruments financiers qui lui sont dédiés, tandis qu'il n'a pas accès aux instruments généralistes de financement du PNDSE. Le néologisme "PNDSE-SUP" échappe parfois à certains des acteurs ou partenaires du secteur.

5.2.3. Un équilibre mal vécu.

Ces faits sont sans doute en relation avec le jugement porté sur le PNDSE et sur les grandes orientations prises par le secteur, tel qu'il s'exprime à l'Université. Alors que partout ailleurs les procédures d'accès aux financements extérieurs forment, dans leur lenteur et leur complexité, toutes les remarques exprimées par les acteurs (aussitôt mises en balance avec les bénéfices apportés par ces financements), à l'Université c'est l'ensemble de la construction de la stratégie qui est interrogé.

Le propos de l'Université est de déplorer d'être tenue trop éloignée des décisions qui la concernent, qu'il s'agisse de décisions stratégiques pures (par exemple l'adoption du LMD) ou de l'orientation des financements des bailleurs. Ce propos débouche sur la mise en question de l'architecture du PNDSE et une revendication de gestion séparée.

On peut espérer qu'une définition plus stable et plus précise des attributions de chaque institution, en particulier pour le monitoring (suivi des parcours des étudiants, calculs des coûts, optimisation de la gestion) et la conduite du changement (évolution de la carte des formations, mise en place de nouveaux instruments de financement, gestion de la sélectivité des filières) permette d'apaiser ces débats. Elle sera de toute façon rendue nécessaire par les rendez-vous assez urgents que fixe la pente descendante de la dépense courante unitaire.

5.3. Des avancées significatives

5.3.1. Une nouvelle gestion des bourses

Depuis deux années académiques, la DESUP a instauré une nouvelle modalité de gestion des bourses d'études à l'étranger qui offre deux avancées critiques :

- le montant total des bourses est déterminé et publié avant leur attribution. Jusque là, le mécanisme inverse prévalait, des critères étaient définis, et le montant des bourses découlait du nombre d'étudiants répondant aux critères et s'étant présentés. Cette inversion dans la logique de la gestion budgétaire est un grand pas en avant pour éviter que la dérive des transferts n'entraîne l'asphyxie rapide des autres dépenses courantes ;
- le classement des candidats à la bourse se fait sur des critères publiés, pondérant des critères liés à l'utilité de la formation à d'autres liés à la qualité du candidat ; et la liste des bénéficiaires et de leurs scores est elle-même publiée (voir <http://www.esrsm.com>). Ce second point est déterminant pour mettre à l'abri la DESUP ou les autres acteurs à l'abri des pressions, et il a été bien accepté par les bénéficiaires.

Cette procédure innovante doit être saluée, et il faut remarquer qu'elle a été bien acceptée par l'ensemble des acteurs, étudiants compris, ce qui signifie qu'il n'y a pas d'allergie

nationale à une gestion critériée, ni même à l'idée selon laquelle les enveloppes consacrées aux transferts puissent être limitées.

L'extension de cette nouvelle gestion aux bourses d'études en Mauritanie serait un élément important de la stabilisation des dépenses de transfert, et donnerait au Ministère un levier nouveau et important dans sa gestion budgétaire. Il s'agit là certainement de l'élément le plus déterminant dans les chances de desserrer la tenaille budgétaire qui menace à court terme la dépense courante académique.

5.3.2. La diversification des filières et leur professionnalisation ne sont pas qu'un souhait.

La création de l'ISSET de Rosso²⁶ est la première concrétisation de ce vœu du PNDSE.

L'ISSET de Rosso est un établissement d'enseignement supérieur dont le régime de gestion ne présente rien de dérogatoire par rapport aux règles valant pour les autres établissements autonomes. Son succès et son évolution constituent donc une sérieuse base pour l'évaluation de ce régime commun.

Cette création n'est pas l'implantation sur le sol mauritanien d'un modèle expérimenté à l'étranger, elle est le fait d'un processus mené localement et basé sur des études ad hoc.

Il serait intéressant de retracer aujourd'hui le processus qui a pu aboutir à cette création, et *en particulier de situer les prises d'initiative* (rédaction des TDR des études, initiatives réglementaires, élaboration du processus de sélection des étudiants) de façon à pouvoir conserver ce que cette chaîne institutionnelle a eu d'efficace dans les configurations futures de la gestion du secteur.

5.3.3. Recherche de modes alternatifs de financement.

En 2010, deux avancées sont à noter dans la diversification des modes de financement de l'enseignement supérieur :

- l'ISSET de Rosso fait état de 30 millions d'UM de recettes propres en prestations de services, sur six mois de fonctionnement, ce qui laisse augurer de sa capacité à générer par lui-même la ressource suffisante pour les dépenses courantes hors salaires et hors transferts. On sait que c'est précisément sur ces dépenses que s'exerce le plus de contraintes, c'est en quelque sorte la seule variable d'ajustement de l'équation financière. Sur ce point également, il y aurait lieu d'identifier ce qui dans cette expérience pourrait être reproductible dans d'autres points du système, et donc d'étudier avec beaucoup d'attention cette fonction de prestation de services et son fonctionnement.
- une loi sur l'enseignement supérieur privé, dont la rédaction est achevée, devrait être soumise au débat parlementaire. Cette loi fixe les conditions d'agrément et d'accréditation des opérateurs. La DESUP fait état d'un nombre important de

²⁶ <http://www.iset-rosso.mr/>

demandes sérieuses d'ouverture d'établissements présentées par des opérateurs de multiples nationalités. Ces demandes sont en ce moment différées, dans l'attente de l'édiction du nouveau cadre législatif et réglementaire.

5.3.4. Les infrastructures.

Le lancement des travaux du campus de Nouakchott va dans le sens d'une amélioration de l'accueil des étudiants, si ce n'est de son pilotage. Notons ici que l'infrastructure est en elle-même porteuse d'opportunités de prestations de services : c'est une pratique courante des universités anglophones que de tirer des revenus de l'exploitation des installations matérielles dans toutes les périodes où elles ne sont pas requises par un usage académique, ou d'en monnayer l'emploi partiel (bibliothèques, laboratoires, etc.) par des opérateurs privés de la place.

5.4. Des inquiétudes persistent sur le pilotage institutionnel des réformes

Le bilan des inquiétudes et des espoirs est contrasté.

Il ne faut pas boudier les réussites, elles sont critiques et montrent que l'enseignement supérieur mauritanien a toutes ses chances d'échapper au scénario que chacun veut éviter, celui d'une inflation non maîtrisée des effectifs dans des filières généralistes, associée à une tension insupportable sur les coûts unitaires du fait de la difficulté à faire évoluer les modes de financement.

Toutefois, les avancées constatées (la gestion des bourses à l'étranger et la création de nouvelles filières) semblent résulter d'alchimies ponctuelles, et se situer dans les marges du système, tandis que les changements globaux espérés dans la stratégie nationale telle que décrite par le PNDSE peinent à trouver leur chemin.

Les avancées décrites plus haut constituent la preuve de l'aptitude au changement, qui peut traitée être maintenant comme une preuve empirique : comment s'y est-on pris, institutionnellement, pour introduire ces innovations ? Le même chemin peut-il être emprunté pour les porter au cœur du système, c'est à dire dans la gestion de toutes les dépenses de transfert, dans la définition de nouvelles règles pour les formations à développer au sein de l'université, pour la généralisation de la recherche de nouveaux modes de financement ?

La question reste celle de la gestion institutionnelle du changement : la configuration actuelle des responsabilités, dont chacun souligne la dispersion, permet-elle de répliquer les expériences réussies, et sinon sur quelles bases doivent elles évoluer ? Cette question semble inévitable et préalable à la fixation même d'un scénario de développement.

Balises pour la seconde phase du PNDSE

- réaliser le programme d'investissements et de constructions aujourd'hui démarré

- renforcer la gestion institutionnelle des changements par une identification précise des responsabilités stratégiques dans le secteur
- rester en alerte très vigilante sur le niveau de la dépense courante unitaire hors transferts, qui ne restera décente que si (i) les dépenses de transfert n'explorent pas par la simple pression mécanique de la croissance des effectifs et (ii) les financements de cette dépense trouvent d'autres sources que le budget de l'Etat, qui ne peut pas continuer d'en assumer 94 % à mesure que les effectifs augmentent.

SECTION 6. GESTION DU SYSTEME EDUCATIF.

Les questions d'évaluation retenues étaient :

1°) la première phase du PNDSE a-t-elle permis des progrès sur le pilotage du système, sur sa gestion courante, a-t-elle permis l'émergence d'une gestion locale efficiente ?

2°) la gestion des ressources humaines a-t-elle été améliorée ? Cette question sera abordée par l'examen de la gestion des compléments salariaux incitatifs, notamment dans sa relation avec la gestion des affectations du personnel enseignant.

6.1. Gestion par les résultats et pilotage, gestion courante, gestion locale.

La gestion du système éducatif est la grande déception de dix ans d'exécution du programme. Le diagnostic qui en est fait aujourd'hui diffère peu du diagnostic initial, et si les résultats sont mitigés en termes de rétention et mauvais en termes de qualité des apprentissages, tout désigne la gestion du système comme responsable de cet état de fait, avant la quantité ou la qualité des moyens mobilisés.

L'analyse réalisée en 2001 avait abouti à la rédaction, dans le PNDSE, d'une stratégie articulée en deux axes :

- initier à moyen terme un pilotage par les résultats : développement d'un système d'information sur les résultats et déclenchement d'actions correctrices.
- la standardisation des procédures de gestion courante, leur description normalisée au moyen de guides, et leur appropriation par les agents au moyen de formations

Ces deux axes correspondent à deux niveaux distincts de la gestion administrative d'un service public.

Le premier niveau est celui de la gestion courante, c'est à dire de l'ensemble des tâches récurrentes qui s'exécutent en suivant des procédures déterminées à l'avance, selon un calendrier presque invariable d'une année sur l'autre. Le diagnostic fait en 2001 avait relevé la défaillance de ce niveau de gestion, et c'est pourquoi les auteurs du PNDSE en avaient fait un axe stratégique.

Le second niveau renvoie à deux capacités plus élaborées d'une administration sectorielle

- rétroagir face à une information d'alerte
- intégrer les résultats des services rendus dans les décisions de gestion courante

Au delà de ces deux niveaux, on pourrait penser à celui de la gestion stratégique (planification des interventions futures selon un schéma cohérent par rapport au contexte et en fonction d'objectifs réalistes). Mais il est clair que les capacités nationales mauritaniennes ne souffrent pas de déficiences dans cette sphère là - et encore moins en 2010 qu'en 2001.

Enfin, le développement de la déconcentration administrative et la prise de conscience du poids des enjeux locaux mènent à s'interroger sur la prise en compte du local dans la future nouvelle phase du programme.

6.1.1. Gestion par les résultats.

La formulation des résultats à atteindre grâce à l'amélioration de la gestion du secteur est synthétique, agrégée, peu opérationnelle.

Par exemple, on prend comme résultats à suivre le taux "R2" (ratio décrivant l'écart entre la distribution réelle des enseignants dans les écoles, et la répartition idéale en fonction linéaire de l'effectif d'enfants), ou le pourcentage d'écoles incomplètes. Le premier de ces résultats a pour défaut de se prêter mal à une analyse d'imputabilité, le second a celui de décrire imparfaitement les phénomènes de discontinuité éducative, et d'être imparfaitement corrélé avec la rétention.

De façon générale, il faut considérer que la question de l'imputabilité est plus complexe lorsque les objectifs sont des résultats à atteindre que lorsqu'il s'agit de tâches à réaliser. Ainsi *"améliorer le coefficient R2"* n'est pas un résultat imputable ; tandis que *"recenser les écoles surdotées en enseignants et demander des notes explicatives aux IDEN"* ou *"élaborer une réglementation des affectations en cours d'année restreignant les possibilités à un nombre limité de cas exceptionnels"* sont des tâches imputables.

Le PNDSE a pris une option stratégique en faveur de la gestion par les résultats, il faut en tirer comme conséquence un soin méticuleux dans la formulation des résultats retenus en tant qu'objectifs, quitte à opter pour des résultats locaux ou de portée circonscrite, de façon à ceux-ci fassent apparaître une imputabilité claire.

Il est frappant de voir figurer dans les rapports de revue annuelle du programme, au titre du suivi de l'indicateur R2 qui est l'un des deux indicateurs retenus pour la composante "gestion" du PNDSE, le nuage de points représentant la relation effectifs d'élèves / effectif d'enseignants par école, assorti de la valeur annuelle de R2, sans commentaire, ni description des activités entreprises ou envisagées dans le sens de l'amélioration du taux.

On ne peut pas mieux souligner la difficulté à relier le résultat à l'activité. Une telle rédaction du rapport annuel doit être considérée comme inutile, dans la mesure où elle ne permet pas d'initier une discussion constructive. Ce nuage de points a toute sa place dans un RESEN à deux titres : il permet une comparaison internationale et dans le temps, il est un élément de diagnostic global de la qualité de la gestion du système. Il n'a pas sa place en revanche dans la liste des indicateurs de suivi du programme, même si le but de celui-ci est d'instaurer une gestion par les résultats, *parce qu'il ne s'agit pas d'un résultat de gestion, mais seulement d'une représentation synthétique des effets cumulés d'un nombre infini d'actes de gestion.*

D'ailleurs, lorsque la gestion du secteur a connu des phases régressives, au cours desquelles la multiplication des affectations de complaisance a permis la migration non souhaitable de nombreux instituteurs des provinces vers Nouakchott, avec des soldes migratoires alarmants, les participants à la revue sectorielle, manquant de cette information, n'ont pas

soulevé ce débat. Une dégradation légère et différée du R2 n'a pas la nature d'un signal d'alarme clair, impérieux et univoque, que des indicateurs de résultats plus simples auraient pu présenter.

Une amélioration des mécanismes du programme pourrait être d'approfondir la formulation des résultats qui devront servir à la prise de décisions. Des résultats intermédiaires, dans le temps et/ou dans l'espace, permettraient d'instaurer un suivi plus précis, et d'examiner l'imputabilité de ces résultats. Par exemple, pour l'affectation des enseignants, des résultats en termes de soldes migratoires régionaux, voire locaux et annuels peuvent se prêter à un examen minutieux. Un autre résultat utile et précis pourrait être *"écart en nombre entre les notes de services affectant les enseignants reçues en ampliation ou archivées à la DREN, à la DPFP, à la DEF"*.

Le travail de réflexion sur une définition adéquate des résultats pourrait s'appuyer sur les résultats et les recommandations des nombreuses études thématiques disponibles, dont on a dit par ailleurs qu'elles avaient du mal à trouver des réponses opérationnelles.

Si l'on suit l'exemple de l'affectation des enseignants, on sait par l'étude de traçabilité de la dépense publique en éducation de 2008, qu'il existe des difficultés dans l'établissement des listes des enseignants affectés dans les écoles bénéficiant de la prime d'éloignement. Ces difficultés sont en lien avec des pratiques d'affectation en cours d'année non maîtrisées par l'administration centrale, et en lien avec la valeur de R2. Des résultats peuvent donc être demandés à des responsables locaux à la fois en termes de transmissions d'informations (ampliations) sur les affectations, et en termes de pratiques des affectations en cours d'année (l'idée étant de limiter ces pratiques à des cas exceptionnels de nécessité de service).

Pour permettre au système éducatif de "transformer ses ressources en résultats", pour reprendre l'expression emblématique des RESEN, il est nécessaire de transformer d'abord les savoirs que l'on a sur les difficultés du système en *résultats opérationnels de nature à être assignés comme objectifs à des cadres*.

6.1.2. Outils, équipements et procédures de gestion.

Pour développer des modes de gestion basés sur les résultats, le PNDSE a financé des outils et des équipements, mais s'est moins intéressé à l'évolution des procédés de travail des ministères sectoriels.

La composante Gestion du PNDSE compte cinq sous-composantes, dont une (coordination du programme) concerne la DPEF et quatre les ministères sectoriels.

Dans le bilan des réalisations, il n'y a qu'une mention de la réalisation d'un guide de procédure (pour la gestion des ressources humaines, sous-composante n° 2). On trouve aussi la mention de la diffusion d'un guide juridique relatif à la carte scolaire (sous-composante 1).

Il semble que les équipements et développements informatiques (d'ailleurs bien plus longs à se mettre en place que dans les prévisions initiales) occupent dans le PNDSE une place plus importante que l'amélioration dans le détail des pratiques administratives quotidiennes.

Les consultants ont du reste constaté :

- que les services ne citent pas de guide de procédures lorsqu'ils décrivent leurs activités, même lorsqu'un tel guide est supposé avoir été mis en place ;
- que le PNDSE n'examine aucun *critère de qualité des procédures réformées*. Par exemple, on fait état de la modification des modalités d'affectation des enseignants, mais sans examen du nombre d'affectations par période de l'année, de l'état des bases d'informations sur les affectations tenues à divers points du système (sont-elles identiques ou comportent-elles encore des divergences), de la satisfaction des acteurs (chefs d'établissements, DREN, syndicats, APE, directions centrales) ;
- que la description des procédures et leur sécurisation ne va pas jusqu'à un niveau de détail qui englobe l'ensemble des activités administratives, des communications et des ampliements de documents. Par exemple, l'arrêté portant instauration des primes d'éloignement est disert sur les conditions d'attribution et de paiement, mais taisant sur l'établissement et surtout sur la circulation et l'archivage des listes de bénéficiaires, laissant ainsi une zone de jeu facile à exploiter

Dans sa rédaction initiale comme dans sa mise en œuvre, il semble donc que le PNDSE n'ait pas apporté suffisamment de soin à la question des procédures de gestion en usage dans les ministères sectoriels. Des progrès peuvent être réalisés :

- en développant le travail d'écriture ou de réécriture des procédures jusqu'à un niveau de détail fin, comprenant des modèles de documents, (états, listes, documents individuels, notification) leur circulation, numérotation, archivage et les procédés de contrôle du bon respect de l'ensemble. En matière de procédures administratives, le détail a beaucoup d'importance et doit être normé. Dans des actes importants en matière de GRH, les consultants ont eu connaissance de transmissions de listes d'agents d'un service à l'autre par le moyen de clefs USB. Un tel mode de transmission n'est pas souhaitable dans des activités opérationnelles, il n'offre aucune sécurité sur la stabilité du contenu du document, ni sur la réalité et la date de la transmission, ni sur la qualité du destinataire, laissant la porte ouverte à toutes les erreurs, divergences des bases de données et manipulations frauduleuses. Si l'on souhaite faire progresser le R2, il faut se pencher, entre autres, sur l'emploi des clefs USB au ministère de l'éducation ; il importe en tout cas que le travail de réformes des procédures atteigne ce niveau là de détail.
- en mobilisant l'expertise nécessaire pour la mise au point de procédures efficaces, économes et sécurisées. L'écriture d'une procédure est une tâche professionnelle pour laquelle le recours à des expertises reconnues est nécessaire, ainsi qu'un dispositif minimum de contrôle qualité. Il ne serait pas absurde de viser sur les procédures critiques de l'administration une certification de contrôle qualité de type

ISO 9001:2000, dans la mesure où les équipements et les applications informatiques dont le programme dote les administrations correspondent, de leur côté, aux exigences professionnelles de notre époque.

- en intégrant, dans les indicateurs de suivi du programme, non seulement l'existence d'une nouvelle procédure ou d'un nouveau guide, mais quelques indicateurs de qualité de la procédure (possibilités de contrôle, mesure des effets). L'amorce d'une discussion technique entre la DPEF, les PTF et les ministères sectoriels à propos de ces indicateurs de qualité des procédures serait en soi le départ d'un nouveau type de processus dans la stratégie sectorielle.

6.1.3. Gestion courante

Parallèlement à l'instauration de procédés de gestion par les résultats, le PNDSE de 2001 souhaitait engager un travail sur la gestion courante des services d'éducation, en ces termes:

*"La **standardisation des procédures de gestion courante**, leur description normalisée au moyen de guides, et leur appropriation par les agents au moyen de formations (...) formeront le second axe de la stratégie."*

L'administration scolaire effectue en effet de nombreuses opérations routinières et répétitives, indispensables à la délivrance du service d'éducation. Par exemple, dans l'établissement scolaire, on gère les inscriptions et les transferts d'élèves, leur répartition dans les différentes classes, le suivi des notes et des compositions, la distribution des services entre les maîtres, le temps scolaire effectif, les relations avec les familles ; dans une IDEN ou une DREN les absences des enseignants, à l'administration centrale la préparation de la rentrée scolaire ou des allocations budgétaires. Pour la mise en œuvre et la surveillance de ces procédures routinières, les dirigeants mettront plus l'accent sur les tâches (ont-elles été accomplies, l'ont-elles été à temps) que sur les résultats.

De ce point de vue, la Mauritanie présente un tableau spécifique, qui la différencie de nombreux pays comparables par ailleurs. Il n'y a pas de tradition administrative ancienne en Mauritanie.

Les déceptions du programme sont rarement mises en relation avec le fonctionnement de cette gestion courante. Par exemple, la déficience de la qualité des apprentissages n'est pas reliée, dans les analyses, à des questions comme l'affectation locale des maîtres *dans les classes* (ceci a un relief particulier dans le contexte linguistique mauritanien), l'organisation du temps scolaire dans l'école, ou la préparation de la rentrée par l'administration centrale (les affectations ont-elles été faites à temps ?).

Or, tout indique que des marges importantes de progrès résident dans les procédés de gestion courante, insuffisamment standardisés. Par exemple, la préparation administrative de la rentrée scolaire détermine une part non négligeable du temps scolaire, qui est à son tour le premier déterminant de la qualité des apprentissages. Cette préparation est pour sa plus grosse part constituée de tâches itératives faciles à standardiser et dont la qualité

première est d'être accomplies à temps. Une description des rôles de chaque entité administrative dans ce processus simple, un chronogramme impératif basé sur un instrument de gestion du temps comme un réseau PERT ou un diagramme de Gantt, la désignation d'une instance de contrôle de l'accomplissement des opérations, permettraient d'éviter le scénario que l'on voit encore aujourd'hui, où une partie des maîtres ne rejoindra les écoles que bien après la rentrée théorique.

Les ministères sectoriels ont un besoin manifeste d'appui sur ce terrain, et le programme n'a pas suffisamment favorisé ce genre d'appuis. Ces appuis devraient avoir une qualité professionnelle et être fournis par des firmes spécialisées dans la gestion de processus administratifs ou industriels. Soulignons ici que le développement de procédés solides de gestion courante (c'est à dire l'instauration de mécanismes administratifs de base) ne suppose pas de résoudre des questions de fraude ou de mauvaises pratiques, et par conséquent n'est pas subordonnée à la présence d'un fort leadership politique.

6.1.4. L'intérêt du local.

Le PNDSE a donné du corps à l'idée de déconcentration administrative, en permettant l'existence effective des DREN et des IDEN par un effort sans précédent de construction et d'équipement de ces entités dans les wilayas et les moughataas (avec la sous-composante n° 4, gestion administrative et financière).

Cette première phase étant accomplie, les indicateurs du programme peuvent maintenant évoluer vers une expression locale plus fine que dans la première phase, et les procédés de gestion peuvent être renforcés aussi à des niveaux déconcentrés.

Le local et les indicateurs de gestion par les résultats.

Les indicateurs du plan restent exprimés en termes agrégés au niveau national, et dans les stratégies employées, les prises de décisions locales et leurs mécanismes sont encore peu sollicités.

L'emploi d'indicateurs locaux ou régionaux permettrait de donner un sens nouveau et plus concret à l'idée de gestion par les résultats. Nous avons vu pourquoi l'indicateur R2 cité plus haut était peu satisfaisant dans le cadre de la mise en place d'une gestion par les résultats. Si l'on appréhende la même réalité de la distribution des enseignants sur le territoire, des indicateurs locaux, par moughataa et par wilaya, du type "*nombre d'écoles sur-dotées / sous-dotées (en enseignants)*", "*migrations internes*", deviennent imputables et peuvent servir de base à une gestion sur les résultats.

Renforcement de la gestion et de la responsabilisation au niveau local.

Le niveau de l'école n'a pas été un point d'ancrage du PNDSE depuis 2001. L'école est perçue comme le lieu où viennent s'agréger les intrants, qui font chacun l'objet d'une gestion qui lui est propre. Le maître est formé, affecté et contrôlé depuis l'extérieur de l'école, le manuel est apporté, et la mesure du produit de l'éducation se fait à un échelon géographique

supérieur. Comme telle, l'école n'est pas aujourd'hui un lieu de gestion considéré comme présentant un intérêt stratégique.

Or, on sait avec les trois RESEN successifs que des écoles aux dotations de moyens comparables ont des résultats très différents. L'effet école reste plus déterminant de la réussite des enfants que l'effet maître, de sorte que le chemin de la responsabilisation de l'école dans sa gestion, l'affirmation de sa personnalité propre sont des perspectives à explorer.

La gestion de l'école peut être approchée par les deux axes stratégiques traditionnels du PNDSE, la gestion courante et la gestion par les résultats.

Gestion courante.

L'école mauritanienne est aujourd'hui pauvre en instruments et en routines de gestion courante. Il manque le plus souvent dans les écoles des emplois du temps précis, des procédés permettant au directeur de suivre le travail du maître dans sa classe (cahier journal, visa des corrections des cahiers du jour), des registres de présences tenus à jour, des tenues régulières et enregistrées de conseils d'écoles et de conseils des maîtres, des tableaux de suivi des notes, des tours de rôle organisés pour les services communs de propreté, des rencontres régulières avec les parents et les autorités, etc.

La structuration de ce travail de gestion courante, l'instauration de routines bénéfiques, peuvent être recherchées par des activités de mise au point de guides et de documents standardisés, par des formations et par des contrôles réguliers.

Gestion par les résultats.

S'il y a un maillon dans la chaîne du service pour lequel la gestion par les résultats peut prendre beaucoup de sens, c'est celui de l'école. Il existe une moughataa dans laquelle en 2008 l'ensemble des 107 écoles primaires n'a permis la promotion vers le collège que de 29 enfants. Une situation de ce type offre un beau terrain pour initier une gestion par les résultats. Le pilotage des plus délinquantes de ces 107 écoles, c'est à dire de celles qui ne souffrent pas d'un handicap social ou de dotation dirimant, peut être mené par la détermination d'objectifs simples et clairs en termes de résultats (promotion des enfants entre les cycles, temps scolaire minimum prouvé par des registres ou des cahiers d'élèves, par exemple).

L'optimisation de l'emploi des ressources dans un territoire.

C'est à un niveau très local, un groupe d'écoles, une ville, que se joue l'efficacité du déploiement des enseignants. La composition fine des services des enseignants en fonction de leur langue de travail (primaire) et de leur spécialité (secondaire) détermine le temps horaire effectif des classes, son adéquation plus ou moins bonne avec les programmes officiels, et la subsistance ou non de sous-services résiduels.

Un modèle de micro-planification a été développé afin de rendre compte de la complexité de cette optimisation des ressources à une échelle locale. Nous sommes donc en 2010 dans une situation différente de celle de 2001 :

- les enjeux locaux de la gestion du bilinguisme sont beaucoup mieux connus - on sait que la bataille du bilinguisme se gagnera autant avec la gestion optimale des capacités des enseignants qu'avec le renforcement, par la formation, de leurs capacités linguistiques
- les IDEN ont été instituées, logées et équipées
- le modèle de micro-planification est disponible.

Par conséquent, l'optimisation de l'emploi des ressources dans un territoire peut devenir un axe stratégique de la composante gestion de la seconde phase du PNDSE. Il peut être approché par des indicateurs imputables du type "*sous services enseignants résiduels par semaine dans une ville*" ou "*nombre total d'heures non servies à un niveau x dans une ville ou une moughataa, rapporté au total des sous-services de la même zone*"; avec la précaution de fixer des objectifs réalistes et non l'élimination immédiate des gaspillages apparents et quitte à se limiter à un nombre restreint de cas à surveiller depuis le niveau central et à documenter.

6.2. Gestion des compléments salariaux incitatifs.

La gestion des compléments salariaux incitatifs que sont la prime de craie, la prime de bilinguisme et la prime d'éloignement offre un objet d'évaluation intéressant pour trois raisons :

- ce sont des moyens de politique éducative déployés pour atteindre les objectifs du PNDSE en tant que document de stratégie sectorielle, mais non financés par les ressources du PNDSE en tant que programme d'investissement. L'emploi de ces ressources a-t-il fait l'objet de la même attention que les investissements mis en oeuvre par la DPEF ?
- ces compléments salariaux correspondent à deux enjeux spécifiques du système éducatif mauritanien : la ruralité et la dispersion géographique d'une part, la mise en œuvre de la réforme linguistique de 1999 d'autre part.
- ces compléments sont une particularité mauritanienne dans la gestion des salaires. En Mauritanie, les salaires de base des enseignants sont modérés et inférieurs à la moyenne africaine, et les compléments incitatifs sont de montants importants qui devraient leur permettre de jouer leur rôle. Il s'agit d'une vraie tentative d'employer la gestion des salaires à des fins d'efficacité, peu commune en gestion publique.

Ces trois primes ne sont pas les seuls compléments salariaux payés aux enseignants en Mauritanie, mais ce sont les plus importants en argent et les plus liés aux objectifs de la stratégie sectorielle.

La prime de craie est destinée aux enseignants du premier et du second degré qui servent en présence d'élèves dans une salle de classe. Elle n'est pas due aux (nombreux) enseignants qui occupent des fonctions administratives ou de surveillance. Sa forte revalorisation en 2007 l'a portée à 15 000 MRO mensuels, elle était destinée à mettre un terme aux affectations multiples d'instituteurs dans des fonctions peu productives de surveillance ou d'appui administratif, pour lesquelles les effectifs étaient déjà pléthoriques.

La prime d'éloignement, initiée par le PNDSE, est destinée à maintenir les enseignants dans leurs affectations en zone peu attractive, une partie seulement des enseignants la perçoivent et son montant varie de 8 000 à 20 000 MRO mensuels.

La prime de bilinguisme est d'un montant plus modeste (3 000 MRO mensuels), elle est destinée à inciter les enseignants proches du bilinguisme à se perfectionner dans la langue qu'ils maîtrisent le moins, et plus directement les enseignants bilingues à accepter des services bilingues.

6.2.1. Constats

Des principes différents.

Ces trois primes sont fondées sur deux principes différents.

La prime d'éloignement et la prime de craie sont attachées au "poste", c'est à dire à l'endroit où exerce le maître. Si c'est une salle de classe, il perçoit la prime de craie, si c'est dans une zone difficile, il perçoit la prime d'éloignement. Les qualités personnelles du maître ne sont pas en cause. Observons ici que le salaire (comme, du reste, la procédure d'affectation) n'est pas géré au poste, mais à la personne, et que le principe retenu pour les primes diffère donc du principe général en usage pour la gestion des ressources humaines, ce qui pourra en partie expliquer pourquoi cette gestion est difficile. Les services de gestion du personnel et de la solde ne pratiquent pas de gestion par poste.

La prime de bilinguisme n'est ni fondée clairement sur le service ou le poste, ni clairement sur la personne. Depuis que les ENIs sont supposées former des instituteurs bilingues, toutes les instituteurs sortants perçoivent de droit la prime de bilinguisme, qu'ils exercent un service bilingue ou non. La règle est différente pour les instituteurs plus anciens, qui perçoivent la prime, en théorie, s'ils ont un service bilingue. Cette ambiguïté aussi peut avoir des conséquences sur la difficulté de gestion.

Des modalités partiellement différentes.

Le paiement de ces trois primes repose sur l'établissement et la circulation de listes avec mises à jour périodiques. Alors que la prime de bilinguisme et la prime de craie sont payées

avec le salaire et sur le budget salarial du ministère, la prime d'éloignement fait l'objet d'un acte de paiement spécifique et est imputée sur d'autres dépenses au budget du ministère de l'éducation.

Une utilisation mal maîtrisée par l'administration

Connaissance et application des procédures

Les procédures sont instables et fréquemment modifiées, à la fois pour l'établissement des listes et pour les modalités de paiement.

Les procédures ne sont pas décrites de la même façon par les différentes instances chargées de la mettre en œuvre (DPFP, DEF, DAF, DREN), et les divergences sont même parfois de taille²⁷. Il est clair que la procédure est mal connue. Des désaccords peuvent survenir entre les participants à un entretien sur le fond de la procédure. Les textes établissant les primes ne sont pas toujours disponibles dans ces directions et lorsqu'il le sont, c'est dans une version non datée (donc, est-ce bien la dernière ?).

Les textes réglementaires ne fixent pas, loin de là, l'entièreté de la procédure. Ils sont surtout centrés sur les conditions d'attribution, et contiennent quelques dispositions sur le paiement, *mais ils sont silencieux sur l'établissement des listes de bénéficiaires*. Il n'est certes pas d'usage qu'un arrêté décrive l'ensemble du travail administratif concourant au paiement, mais il serait utile que l'arrêté soit complété par des circulaires internes et par un guide de procédure implanté dans les services, ce qui n'est pas le cas.

Les acteurs de la procédure ont une grande latitude dans son application, sans que cela soit ressenti comme une faiblesse. De l'aveu même des directions concernées, lorsque, apparemment, la procédure prévoit deux vérifications successives par deux directions différentes, celles-ci réunissent un groupe de travail commun "pour gagner du temps".

Les procédures se caractérisent également par leur instabilité. Par exemples, (i) le service chargé d'établir la liste des bénéficiaires de la prime d'éloignement et de la faire circuler pour vérifications et corrections a changé, et (ii) quand l'attestation d'assiduité signée par les parents d'élèves a posé problème parce que manquante dans la plupart des dossiers (voir plus loin), les pratiques ont changé mais sans décision formelle écrite et sans qu'à la place une pratique uniforme ait permis d'attester de l'assiduité du bénéficiaire.

Dans le même ordre d'idées, il ne semble pas que les conclusions de l'étude de traçabilité de 2008²⁸ ait amené une refonte formelle de la procédure - sauf peut-être²⁹ la suppression des paiements de la prime d'éloignement en trésorerie régionale contre émargement, alors que de nombreux autres errements étaient documentés avec précision. On pouvait pourtant lire dans ce document " *le processus n'est ni réellement contrôlé ni parfaitement transparent*"

²⁷ Les consultants ont entendu un directeur de l'administration centrale affirmer que chaque DREN définit ses propres critères d'attributions pour la prime d'éloignement

²⁸ *Enquête de traçabilité des dépenses publiques en éducation*, C2G/Binor, décembre 2007-janvier 2008.

²⁹ Le plus intéressant n'est pas que l'étude ait ou n'ait pas été suivie d'une modification de la procédure, mais que personne au ministère ne soit en mesure de dire si la procédure a évolué à cette occasion.

(page 47), *"il paraît incontestable que le processus défini et mis en place pour l'attribution et le paiement des indemnités d'éloignement soulève un certain nombre d'interrogations"* (page 53). De telles mentions auraient dû provoquer une remise à plat des procédures.

Quelques problèmes de fond.

Le paiement des primes repose sur l'établissement de listes de bénéficiaires, par amendements successifs d'une liste initiale en provenance de la DREN, mais il n'existe pas de liste de bénéficiaire prévalant clairement sur les autres. La DAF est semble-t-il la dernière direction à travailler sur les listes avant la mise en paiement, mais il n'existe pas de base de donnée de référence des bénéficiaires. Lorsque la DEF ou une autre direction a apporté des corrections sur la liste établie à l'origine par la DREN, il n'y a pas de notification en retour de la liste corrigée, donc pas de réconciliation des bases d'information. Cela pose problème à deux titres :

- c'est une occasion manquée de mise à jour des bases d'informations, et il en résulte que tel fonctionnaire sera connu comme bilingue, par exemple, à certains endroits du système, et comme non bilingue à d'autres ;
- cette absence d'information en retour sur les corrections des listes laisse s'installer des soupçons de toute nature entre les différentes structures.

Pour la prime d'éloignement, on sait par l'étude de traçabilité que l'attestation de l'assiduité signée par des représentants de parents n'a jamais été requise pour le paiement³⁰. La disposition d'origine était peut-être irréaliste, mais deux observations doivent être faites à ce propos : (i) même si l'attestation posait problème, la nécessité de lier cette prime à une condition d'assiduité est ce qui fonde son intérêt, et il faut donc se donner un moyen réaliste de vérifier l'assiduité et (ii) le fait que les enseignants ne parvenaient pas à fournir ce document aurait dû provoquer un blocage de la procédure et une réflexion formelle et en profondeur sur la preuve de l'assiduité dans les zones difficiles, et non laisser la place à une multiplicité de pratiques, incluant dans certains cas la non-vérification de l'assiduité

Pour la prime de bilinguisme, on sait que certains DREN et IDEN l'emploient non en faveur de pratiques bilingues, mais pour favoriser l'emploi maximal des monolingues qui leur font le plus défaut. Par exemple, on paie la prime de bilinguisme à un maître francisant acceptant d'effectuer la totalité de son service en français dans plusieurs établissements ("maître navette"). Cette pratique n'est pas condamnable dans ses intentions, ni dans ses résultats. Du reste, les DREN et les IDEN qui pratiquent ainsi s'en ouvrent spontanément aux consultants, signe de ceci qu'ils ne perçoivent pas en quoi cela pourrait être critiqué. Cependant, cette pratique témoigne de la trop grande liberté de fait dont les DREN et les IDEN jouissent dans la désignation des bénéficiaires. On peut craindre que cette liberté ne soit pas toujours employée dans l'intérêt du service, et que des pratiques improductives de favoritisme annihilent ici où là l'intérêt de la prime. S'il faut préférer une prime de monolinguisme pour encourager le bilinguisme des enfants par le partage des services des

³⁰ "Il n'a jamais été relevé le non-paiement d'un agent faute d'une attestation d'assiduité", étude précitée, p. 50

maîtres monolingues entre plusieurs écoles, le mieux serait d'instaurer une prime qui réponde à cette fin.

L'étude de traçabilité a montré comment et à quel point les affectations en cours d'année perturbent le processus de paiement des primes d'éloignement. Cette étude portait sur une période où cette prime était payée localement, de sorte que ce problème particulier était bien visible : les affectations de maîtres en cours d'année n'avaient pas été portées à la connaissance de toutes les structures administratives concernées, et le paiement de la prime, due pour la période (inconnue) précédant l'affectation dans une autre zone, devenait difficile. Depuis, le ministère a choisi de payer cette prime sans recours aux trésoreries régionales, mais par virement sur compte bancaire des bénéficiaires, faisant en sorte que le désordre généré par les affectations en cours d'année et non enregistrées par les structures concernées ne produise plus de conséquence visible sur le paiement des primes. Le symptôme (impossibilité de payer certaines primes budgétées) a été efficacement supprimé sans que le mal soit soigné. De ce point de vue, et en dépit de cette évolution des modalités de paiement, la traçabilité du dispositif n'est pas meilleure en 2010 qu'en 2007. A ce propos, le fait que la dotation budgétaire 2009 n'ait pas permis de couvrir les paiements de la prime d'éloignement doit être perçu comme un indice de paiements possibles de primes indues, et doit être traité comme un signal d'alarme grave sur le fonctionnement des procédures d'établissement et de mise à jour des listes.

Pour la prime de bilinguisme, il a été rapporté aux consultants que son montant est insuffisamment incitatif, dans la mesure où dans les faits, le service d'un bilingue sera plus lourd que celui d'un non bilingue, la différence n'étant pas couverte par la prime : c'est là un élément extérieur à la gestion de la prime (la réalité des services au sein de l'école) qui empêche l'incitation de produire son effet.

Le paiement de la prime de craie répond au même type de procédure, il y a lieu de penser que la fiabilité des listes de bénéficiaires n'est pas parfaite et se trouve perturbée par les affectations incessantes en cours d'année. Les consultants ont également entendu qu'elle ne joue pas le rôle incitatif qu'elle devrait jouer sur l'assiduité des maîtres en classe, la pratique de sa suspension à l'occasion de divers événements personnels (maladie, maternité) étant inégale entre les différentes régions du territoire.

Des effets non mesurés.

Aucune étude ne semble avoir été diligentée sur les effets incitatifs des compléments salariaux. La revue annuelle du PNDSE examine, comme il a été dit, l'évolution du taux "R2", mais pas la migration des fonctionnaires de l'éducation entre leurs affectations, ni la vacance des postes dans les zones difficiles, ni leurs migrations entre les fonctions d'enseignement et les fonctions administratives (l'augmentation forte de la prime de craie en 2007 devrait avoir comme conséquence durable la diminution du nombre de surveillants et de directeurs d'études des établissements secondaires, mais ce point ne semble pas avoir fait l'objet d'examen lors des revues) .

De ce point de vue, la gestion des ministères sectoriels comme celle du PNDSE reste loin de l'objectif stratégique de gestion par les résultats.

6.2.2. Conclusions.

Les mécanismes concourant au paiement des compléments salariaux incitatifs sont emblématiques des difficultés qui traversent la gestion du système éducatif mauritanien.

Le principe des compléments salariaux incitatifs est en adéquation avec des problèmes identifiés, le montant de ces compléments s'établit à un niveau qui devrait leur permettre de jouer leur rôle - sauf peut-être celui de la prime de bilinguisme.

Les moyens financiers correspondants ont été mobilisés sur ressources nationales, sans recours à l'aide extérieure conformément aux pratiques habituelles de la Mauritanie. Il ne s'ensuit pas une dérive des salaires qui mènerait le pays à quitter les valeurs recommandées par le cadre indicatif de l'initiative Fast Track.

Le schéma stratégique ne pose donc aucun problème.

Les effets de ces compléments sur les objectifs qu'ils visent sont en revanche non mesurés, et la crainte existe que la gestion effective des paiements érode leur efficacité.

Les difficultés que rencontre cette gestion tiennent aux procédures et non aux montants ni aux critères d'attribution de ces primes. Ces procédures présentent les caractéristiques suivantes :

- elles n'ont pas été définies avec suffisamment de détail, elles n'ont pas fait l'objet d'un examen rigoureux permettant d'y installer des sécurités (comme par exemple le retour d'une liste après modification au service qui a établi la liste en premier et la *confrontation systématique des bases de données*), elles n'ont pas donné lieu à l'édition de guides de procédure et de documents standard complets permettant les vérifications ;
- elles ne sont pas contrôlées, de sorte que lorsqu'une condition qu'elles posent n'est pas remplie, cela ne bloque pas le paiement ;
- elles évoluent au gré des besoins ou des désirs de l'administration, sans décision formelle prise en ce sens.

La masse considérable d'argent que représentent ces compléments salariaux, et l'intérêt stratégique qu'ils représentent pour l'atteinte des objectifs sectoriels devrait mener la seconde phase du PNDSE à initier un travail rigoureux sur l'évolution, la stabilisation et la sécurisation de ces procédures.

Balises pour la seconde phase du PNDSE

- Dans la perspective d'une gestion par les résultats, apporter un soin très attentif à la formulation des résultats à atteindre et dont le PNDSE assurera le suivi régulier, de façon à ce qu'ils soient précis et imputables. Les indicateurs de gestion ne peuvent pas être les mêmes que ceux qui sont issus des instruments de diagnostic ou de planification. Intégrer les migrations géographiques et fonctionnelles de fonctionnaires dans les indicateurs du programme.
- Renforcer les procédures de gestion courante dans les ministères sectoriels, les formaliser, les standardiser et sécuriser les pratiques du *middle-management*. Porter une attention particulière à la gestion des temps, qui doit être appuyée sur des instruments spécifiques, et sur le recoupement permanent des bases d'information. Ce renforcement doit être abordé avec professionnalisme et des critères de qualité des procédures doivent être examinés avec grand soin par le programme. Identifier éventuellement quelques procédures pouvant faire à terme l'objet d'une certification de contrôle qualité.
- Responsabiliser l'école et les échelons locaux de la gestion, qui représentent une échelle pertinente pour une gestion par les résultats.
- Revoir les procédures d'attribution des compléments salariaux incitatifs, mesurer régulièrement leurs effets et intégrer ces mesures dans les indicateurs de suivi du programme.

SECTION 7. LE PNDSE COMME INSTRUMENT DE FINANCEMENT.

Cette partie de l'évaluation porte sur le PNDSE en tant qu'instrument financier au service d'un programme de développement du secteur.

Les questions d'évaluation pour ce thème sont :

1°) Depuis 2001, comment se sont équilibrés les besoins exprimés par le secteur, les financements mobilisés, et leur exécution ?

2°) Cet équilibre est-il durable, ou est-il appelé à des mutations lors de la seconde phase du programme ?

7.1. Caractéristiques et qualités de l'instrument.

7.1.1. Objet et périmètre.

Par construction, l'outil financier PNDSE se présente comme un programme d'investissements dédié au développement quantitatif et qualitatif des scolarités et à l'accompagnement des réformes éducatives.

Il comprend en ressources des apports d'aide extérieure, en prêts ou en dons, et des ressources nationales. Il n'est pas possible, au sein de ces ressources, de faire un partage clair entre ressources nationales et ressources extérieures. Un apport comme le C2D français est en même temps une ressource extérieure et nationale (réaffectation des sommes versées en remboursement de la dette), et au sein des ressources extérieures, l'écart entre le don et le prêt reste ténu, les dons étant soumis à conditions, et les modalités des prêts ayant des aspects concessionnels.

La Mauritanie n'a pas souhaité financer sur des ressources extérieures des dépenses de fonctionnement et des dépenses salariales, c'est un choix constant dans sa politique de développement. La soutenabilité d'ensemble du scénario retenu à l'origine tient à la modération de la politique salariale, qui permet une expansion importante des recrutements sans générer de dépendance pour ces dépenses récurrentes.

De 2002 à 2010 (septembre), un peu plus de 43,33 milliards d'ougyas ont été investis dans le secteur éducatif mauritanien à travers le PNDSE. Cette somme correspond à environ 152,46 millions de dollars américains, au cours de septembre 2010.

7.1.2. L'articulation et l'équilibre des apports

Description.

Les partenaires.

Six apporteurs de fonds ont contribué au financement du PNDSE pendant la période étudiée, à travers douze instruments financiers différents. Par ordre d'importance, il s'agit de la

Banque Mondiale - IDA (34 % des financements), du gouvernement mauritanien (22 %), de la coopération bilatérale française (16 %), de la Banque Africaine de Développement (12 %), de la Banque Islamique de Développement (8%) et du Fonds Catalytique de l'Initiative Fast-Track (7%).

A ces apports, il conviendrait de rajouter ceux de l'UNICEF, (environ 1 million de dollars américains en 2010). Malheureusement, ces apports ne sont pas intégrés dans les tableaux de suivi financiers présentés au moment des revues sectorielles, en partie en raison du fait que les procédures de l'UNICEF ne prévoient pas de maîtrise d'ouvrage nationale, ce qui met la DPEF, structure d'exécution du PNDSE, à l'écart de leur gestion. Il n'en reste pas moins que les apports de l'UNICEF correspondent à des activités visées au PNDSE, et en représentent un financement non négligeable. Le PAM est également un contributeur important pour les cantines, mais les informations sur les montants exacts de ses participations ne sont pas disponibles.

Les apports de l'Agence Espagnole pour la Coopération et le Développement (AECID) n'ont pas figuré jusqu'à présent dans les rapports du PNDSE. Il s'est agi jusqu'à maintenant d'une fin de projet initié au départ par les autorités régionales des Canaries dans le sous-secteur de l'alphabétisation. L'AECID est en fin d'instruction de nouveaux concours, de montants importants, qui seront désormais partie intégrante des apports du PNDSE.

Les sources de financement du PNDSE

Ressource	décaissement total	% des ressources totales	statut actuel	taux de décaissement	taux d'engagement
gouvernement	9 368 560 558	0,22	actif	84,06	100
IDA 3573	14 733 021 711	0,34	clôturé	99,14	99,14
IDA 3970	662 955 874	0,02	actif	16,68	53,19
total IDA	15 395 977 585	0,36			
BAD 1	2 057 825 748	0,05	clôturé	88,32	88,32
BAD 2	3 186 538 788	0,07	clôturé	97,75	97,75
total BAD	5 244 364 536	0,12			
BID 1	2 555 133 327	0,06	clôturé	ns	ns
BID 2	945 867 705	0,02	actif	ns	ns
total BID	3 501 001 032	0,08			
C2D 1	3 395 912 492	0,08	clôturé	98,74	100
C2D 2	3 380 387 154	0,08	actif	79,39	87,69
ARSEM	183 532 006	0,00	clôturé	100	100
total CF	6 959 831 652	0,16			
FT 1	1 539 891 642	0,04	clôturé	97	100
FT 2	1 327 732 194	0,03	actif	25,41	47,61
total FT	2 867 623 836	0,07			
somme	43 337 359 199	1,00			

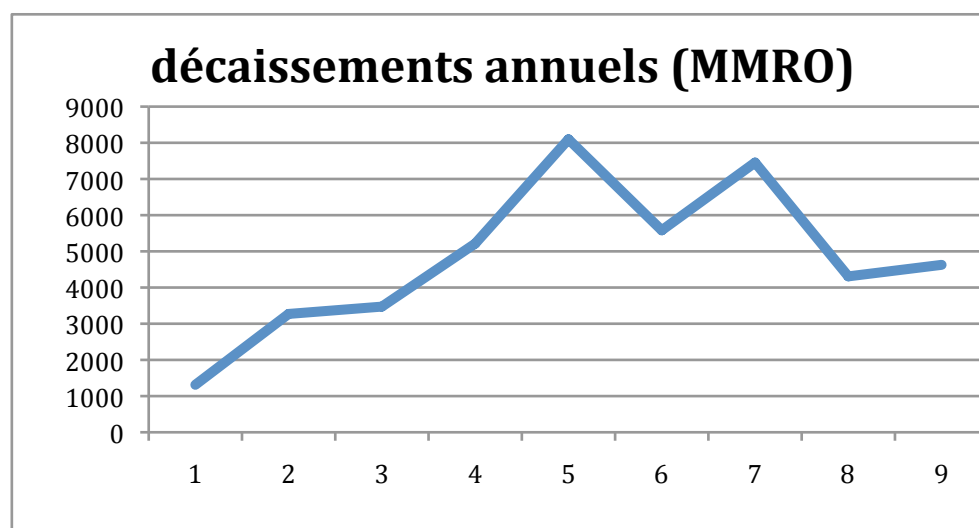
L'activité d'investissement.

Le tableau ci-dessous présente les décaissements annuels de la DPEF, toutes ressources confondues. Le décaissement est le seul indicateur certain de l'exécution, on sait cependant qu'il n'intervient qu'à la fin d'un processus long qui a vu la préparation et l'exécution de

l'activité, de sorte qu'un décalage existe entre l'activité des services et le moment du décaissement final.

Décaissements annuels, toutes ressources confondues

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Décaissements (millions MRO)	1311,95	3270,76	3472,72	5214,62	8096,28	5581,49	7453,92	4308,63	4627,00



Ces données fournissent un indice sur les capacités nationales d'exécution, mais sont délicates à interpréter.

Deux points sont certains :

- la croissance régulière des décaissements entre 2002 et 2006 correspond à la phase de lancement du programme, et au décalage dans le temps entre la préparation des dépenses et leur paiement effectif, en particulier pour le génie civil.
- la valeur des décaissements atteinte en 2006 (8,1 milliards MRO, environ 28,5 millions de dollars américains) doit être considérée comme la capacité d'exécution prouvée de la maîtrise d'ouvrage nationale, et non comme un résultat accidentel. A l'issue de l'année 2006 en effet, commencent à poindre des incertitudes sur le financement ultérieur du PNDSE, dont toutes les prévisions ne sont pas couvertes.³¹ Ces incertitudes ont un effet à la baisse sur les décaissements ultérieurs. Nous reviendrons plus loin sur la relation entre la certitude du financement et les activités du programme, dans la mesure où cette question se pose en 2010 avec une acuité bien supérieure à celle qu'elle avait en 2006.

³¹ Aide-mémoire de la revue annuelle conjointe de décembre 2006, page 9 : " Les PTF souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur les incertitudes qui pèsent sur les financements du secteur pour 2008, notamment concernant le Fondamental. (...) Le Gouvernement doit donc prendre dès à présent les dispositions nécessaires pour couvrir les besoins de financement globaux du secteur à partir de 2008. "

En revanche, il n'est pas facile d'interpréter l'évolution des décaissements de 2008 à 2010. La prévisibilité des ressources se dégrade, mais il y a aussi les effets de la suspension des activités de la Banque Mondiale et de l'AFD en 2008, cumulés à ceux de la période d'incertitude politique qui a suivi. Par exemple, le démarrage du second don du Fonds Catalytique de Fast-Track a été affecté par la suspension des activités de la Banque Mondiale, agence parrainante. Il s'agit d'un événement politique engageant certes la responsabilité nationale, mais qui n'a pas de signification sur les capacités d'exécution sectorielles et ne doit pas être interprété en ce sens.

Cependant, dans la période 2009 et 2010, on peut craindre que la médiocrité des perspectives de financements dans le moyen terme n'ait entraîné, par une réaction de prudence, une certaine modération dans les activités de préparation des dépenses. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

Une articulation souple entre les sources de financement.

La DPEF a la charge de faire correspondre les ressources aux engagements à deux occasions, pendant la négociation des crédits, puis parfois au moment de leur exécution. Certaines des ressources sont dédiées à une partie sous-sectorielle du PNDSE (IDA 3970, FTI/CF), d'autres plus généralistes. Il arrive aussi que plusieurs sources soient disponibles au même moment pour une catégorie de dépenses, comme le génie civil.

La pratique de la DPEF pendant l'exécution de la première phase a été d'atteindre une certaine forme de fongibilité des ressources, lorsque cela s'est avéré nécessaire. Par exemple, la disponibilisation des fonds du projet ARSEM a été plus lente que prévu, alors que la coopération française avait déjà déployé un dispositif d'assistance technique. Pour l'efficacité de ce dispositif, la DPEF a associé pendant cette période des financements d'autres ressources (IDA) aux programmes d'activité des assistants techniques du projet.

Plus récemment (2007-2008), la DPEF a employé un procédé de refinancement sur les fonds de Fast Track, les ressources nationales ayant été mobilisées pour payer un trimestre de prime de craie revalorisée aux instituteurs, en attendant que les apports du Fonds Catalytique, négociés en ce sens³², parviennent effectivement en Mauritanie.

En pratiquant de la sorte, la DPEF a pu pendant les neuf années faire correspondre sans retard ni rupture les ressources aux besoins, même lorsque les ressources connaissaient un retard, ou quand des besoins se présentaient sans anticipation, et ce en dépit de la nature "projet" de la plus grosse part des apports au programme.

³² C'est le seul cas où une dépense de nature salariale a été financée sur un don extérieur. La raison en est conjoncturelle. La revalorisation de la prime de craie avait été négociée avec les enseignants en cours d'année budgétaire, et devait être payée dès le premier trimestre de l'année scolaire 2007-08, sans que le budget national ne l'ait prévu. Le financement de cette dépense a alors été proposé au Fonds Catalytique pour une période de trois mois, les ressources nationales prenant le relais immédiat.

7.1.3. Appréciation globale de l'exécution financière.

Questions fiduciaires.

La gestion de la DPEF fait l'objet d'audits réguliers commandités par les différents bailleurs (en moyenne cinq audits par an), et d'inspections des autorités mauritaniennes de contrôle financier.

L'exercice de ces audits réguliers n'a encore jamais donné lieu au moindre incident, demande d'explication formelle ou de remboursement.

Equilibre financier global du programme.

Pour autant que les rapports successifs des revues en témoignent, les neuf années d'exécution du PNDSE n'ont pas connu de gap financier non couvert de nature à limiter les ambitions initiales. Il est vrai que l'une des anticipations du programme au moment de son élaboration était l'explosion des effectifs des collèges, qui ne s'est pas produite.³³ Si cela avait été le cas, il est possible que la disponibilité des financements ait constitué un goulet d'étranglement.

Cela ne signifie pas que tous les investissements dont les acteurs ont pu souhaiter la réalisation aient été financés sans délai. Par exemple, l'Université de Nouakchott fait état de son besoin urgent et importants de locaux, les crédits disponibles sur IDA et la BID ne permettent jusqu'à présent "que" d'initier la construction d'une partie des bâtiments, et l'arrivée de fonds koweïtiens en complément n'a été acquise que très récemment. Cependant, même dans ce cas, il est difficile de parler d'un retard dans l'accomplissement des travaux, dans la mesure où la part financée sur IDA l'est grâce à une prolongation du crédit 3970, et surtout en raison de la démarche choisie, qui a attendu les réformes institutionnelles avant de lancer un ambitieux programme de constructions.

De façon symétrique, la documentation des revues ne porte pas de mention d'inexécution des financements du programme sur des requêtes présentées par le ou les ministères techniques à la DPEF et qui n'auraient pas abouti à une mise en œuvre effective. Lors d'entretien mené avec les bénéficiaires, il a été courant d'entendre que des retards avaient été accumulés du fait de la longueur des procédures³⁴, et parfois même le principe des procédures est mise en cause comme ne permettant pas une exécution adéquate.³⁵ Mais ce ne sont pas là des mises en cause de la capacité de la DPEF à mobiliser les financements et à engager les dépenses. On peut d'ailleurs supposer que les délais procéduraux sont d'autant plus longs que la requête de financement est imprécise ou éloignée des normes de fonctionnement du programme.

³³ Les effectifs des collèges ont augmenté de 46 % sur la période pour atteindre environ 69 000, cette croissance est considérable mais en deçà de la prévision initiale (doublement).

³⁴ Ces plaintes sont plus fréquentes de la part des institutions éloignées du cœur du système éducatif et moins familières avec le fonctionnement quotidien du PNDSE, elles émanent le plus souvent d'établissement autonomes ou d'institutions de sous-secteurs éloignés de l'éducation de base.

³⁵ L'Université regrette par exemple qu'une mise en concurrence préside au choix d'un intervenant extérieur, quand les coutumes universitaires voudraient plutôt qu'un conseil scientifique opère cette sélection selon des critères qui lui sont propres.

L'appréciation la plus globale qui ressort de cet examen est qu'*il a existé depuis 2002 un équilibre raisonnable entre les besoins de financement exprimés par le secteur éducatif, les ressources de financement mobilisés par le gouvernement et les partenaires du programme, et l'exécution financière quotidienne réalisée par la DPEF.*

7.2. Problématiques actuelles sur la gestion des financements.

7.2.1. Programme ou appui budgétaire.

La question du choix entre l'organisation actuelle et des appuis budgétaires est récurrente dans le dialogue sectoriel mauritanien. Il est vrai que les autorités mauritaniennes revendiquent par tradition l'entière maîtrise d'ouvrage du programme, refusant la désignation d'un chef de file sectoriel au sein du groupe des partenaires, et que la DPEF gère déjà l'articulation entre les instruments actuels dans le sens de la fongibilité maximale, de sorte que le passage à l'appui budgétaire semblerait naturel, comme résultat abouti d'une évolution déjà ancienne.

Cependant, il n'est pas clair que l'approche programme actuelle limite les possibilités pratiques de mise en œuvre de la stratégie sectorielle, tandis que l'option vers un appui budgétaire présenterait deux inconvénients :

- l'appui budgétaire ne concernerait que certains des partenaires financiers et non l'ensemble, de sorte que deux modes de gestion parallèles existeraient au lieu d'un seul ;
- le passage à l'appui budgétaire poserait à court terme la question de l'existence de la structure d'exécution DPEF, qui joue un rôle proactif déterminant dans le déclenchement des activités et facilite le dialogue sectoriel entre plusieurs bailleurs et plusieurs ministères - et en est même l'unique carrefour.

Le maintien de l'approche actuelle offre en revanche un avantage certain dans la recherche de nouveaux partenariats ou de nouveaux financements, par la garantie de bonne gestion fiduciaire que représente l'expérience de la DPEF sur cet instrument, et par l'existence, au sein d'un programme sectoriel global et soutenable, d'ensembles d'activités de différents poids financier susceptibles d'être proposés à des financements nouveaux sous forme d'aide-projet. (voir plus loin).

7.2.2. Gestion des financements, gestion du programme, gestion de la politique éducative : continuités et tensions.

La pratique mauritanienne depuis l'élaboration du PNDSE est basée sur une articulation, simple dans son principe, entre la gestion des financements, qui appartient à la DPEF, la gestion de la politique éducative qui appartient au(x) Ministère de secteur, et la gestion du programme lui-même qui est le fruit d'une collaboration entre ces institutions. Il s'agit plus d'une réalité construite par les pratiques, et donc éventuellement variable, que d'un partage

formel et organique décidé par des textes. Ce partage est une tension productive entre deux pôles, présente par construction et qui ne peut pas disparaître.

Les ministères de l'éducation n'ont pas exprimé lors de cette mission d'évaluation de regrets sur la gestion de la DPEF, qui les empêcherait de disposer des moyens de leur politique, ou à l'inverse qui leur imposerait des orientations qu'ils ne souhaitent pas. L'Université de Nouakchott est la seule institution à exprimer le souhait d'une gestion autonome des financements extérieurs, qui lui permettrait selon elle de mener son développement de façon plus libre. Il faut cependant supposer que les chances pour l'Université de drainer des financements importants sans le cadre d'un programme sectoriel d'ensemble seraient limitées.

La période actuelle est menaçante pour l'équilibre entre les deux pôles de la gestion du PNDSE. Le renouvellement des hypothèses du programme, des requêtes de financement, et la recherche de nouveaux partenariats surviennent à un moment où les ministères sectoriels sont affaiblis par leur séparation. L'urgence générée par la rupture de financements en 2011 pour l'éducation de base impose la rapidité dans l'élaboration du nouveau programme à un mauvais moment pour les ministères.

La coordination entre la DSPC et la DPEF est depuis dix ans l'endroit où l'équilibre se réalise entre les fonctions de tous les acteurs, dans la préparation des programmes et des financements comme dans leur exécution. C'est cette relation qui a le plus de prix dans la période de renouvellement des plans et des apports, et elle doit donc être renforcée.

7.2.3. Positionnement de la DPEF

La DPEF est une direction du Ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED), ce qui représente une organisation spécifique à la Mauritanie. Cette direction a été brièvement détachée du MAED et rattachée au MEN, puis est revenue à son ministère d'origine.

Ce rattachement présente l'inconvénient de ne pas faciliter les renforcements de capacités des ministères bénéficiaires - à terme, un schéma souhaitable serait qu'une direction administrative et financière du ministère bénéficiaire abrite la gestion des financements du programme d'investissements. Cela prendrait beaucoup de sens dans une optique de déconcentration administrative du ministère bénéficiaire : l'exécution régionale de certaines activités ou composantes du programme n'est pas facilitée par l'interposition de la DPEF, qui ne dispose pas de correspondants régionaux.

Cependant, cette question est réglée d'elle-même lorsque le secteur relève de plusieurs (cinq) ministères, dans une configuration du reste aussi inédite que le rattachement de la structure d'exécution à un ministère non sectoriel.

Le réalisme impose le *statu quo* aujourd'hui. L'évolution ou la stabilisation de l'organisation administrative du secteur ouvrira de nouveau cette question, ou la fermera pour plus longtemps. Il appartient aux Ministères techniques de prendre cette question en

considération : s'ils souhaitaient accueillir, comme cela pourrait sembler naturel, la structure d'exécution, il leur faudrait revenir à un mode d'organisation plus regroupé et renforcer leurs capacités en gestion financière et en passation de marchés.

7.2.4. Gestion ou mobilisation des financements.

Les perspectives de financement pour la période 2011-2013 ne sont pas bonnes, et, du fait d'un gap en investissement non couvert par la réunion des partenaires actuels, la disponibilité de fonds peut devenir un facteur limitant de l'expansion de l'éducation de base en Mauritanie.

Deux suggestions peuvent être faites à ce propos.

1°) Eviter d'anticiper ou d'accompagner la décroissance des financements extérieurs par un ralentissement de la préparation des activités.

Les délais de préparation des activités sont longs, surtout dans des activités de génie civil ou de renforcements de capacités. Attendre la certitude des financements pour déclencher la préparation des activités mènerait à retarder l'ensemble des processus d'exécution. Il est possible en revanche d'initier la préparation (jusqu'à la rédaction de DAO, de TDR etc.) s'il est rendu clair, entre les ministères bénéficiaires, la DPEF et les partenaires, qu'il existe une incertitude sur l'engagement effectif.

L'attitude la plus raisonnable, pour la DPEF et les ministères, consisterait pour l'instant ***à faire comme si les financements disponibles devaient atteindre en 2011 et 2012 les valeurs qu'ils avaient en 2008 et 2009, quitte à différer au dernier moment le déclenchement effectif des engagements.***

Les délais ainsi générés en fin de processus seront de toute façon moins grands que ceux qui résulteraient d'un ralentissement des activités de préparation, suivi d'une reprise après l'identification de nouveaux financements.

Une telle pratique, dont la seule limite réside dans les règles prudentielles attachées aux procédures du programme, aura pour effet visible de faire augmenter les taux d'engagement et d'exécution des financements disponibles, tandis que la pratique inverse se traduirait par une baisse des décaissements. Cette baisse serait contreproductive, et fatalement lue par les partenaires comme un affaiblissement des capacités d'exécution.

Enfin, les positions mauritaniennes seront renforcées dans la négociation de nouveaux financements, dans lesquelles l'examen des perspectives rapides d'exécution sont aujourd'hui déterminantes, comme en témoignent par exemple les pratiques actuelles de l'initiative Fast-Track.

2°) Ajouter un nouveau métier à ceux de la DPEF.

De 2002 à 2010, le renouvellement des concours des bailleurs déjà présents au moment de la création du PNDSE, auquel il faut ajouter l'apport des deux dons du fonds catalytique (7%

des financements au total) a permis au programme de ne pas connaître de rupture de financement.

Nous avons déjà signalé plus haut que cette situation n'est plus d'actualité. Pour 2011, le défaut de financement est avéré sur l'éducation de base. Dans ce sous secteur, le programme ne dispose plus que de la part non encore engagée du second Fast-Track (environ 7,4 MUSD, dont une partie importante va être encore engagée prochainement pour la nutrition scolaire), des projets espagnols (environ 9 M€ en plusieurs concours, pour une durée probable de quatre ans) et des perspectives du C2D3 français.

Le cercle des partenaires doit donc s'agrandir. La DPEF peut faire valoir des atouts solides auprès de partenaires éventuels :

- l'existence d'un plan sectoriel complet, équilibré, soutenable et endossé par les PTF ;
- le visa de soutenabilité que constitue la participation au partenariat FTI ;
- ses capacités prouvées d'exécution, à un niveau très supérieur aux disponibilités actuelles, l'existence de procédures éprouvées ;
- la qualité d'un dialogue sectoriel attestée par la documentation des revues ;
- la qualité exceptionnelle en abondance et en précision de la documentation technique sur le secteur ;
- la capacité du secteur à identifier au sein du PNDSE des projets autonomes, bancables, de poids variables ;
- la situation actuelle du gap non couvert sur le sous secteur de l'éducation de base, plus susceptible que d'autres d'attirer de nouveaux financements.

Il pourrait revenir à la DPEF d'entrer dans une démarche active de recherche de nouveaux partenariats sur ces bases. Il existe dans ce domaine des savoir-faire professionnels dont la DPEF ne dispose pas, et qu'elle devra acquérir par apprentissage. Plusieurs pistes s'offrent pour cela. L'UNICEF dispose de ce savoir-faire (le *fund-raising* et la communication sont des activités valorisées à l'UNICEF, et dans lesquelles elle a acquis une compétence reconnue), et serait disposée à appuyer techniquement la DPEF dans ce nouveau métier. Le recours sur un financement déjà disponible à des services de consultants spécialisés est une alternative.

Des perspectives peuvent être recherchées du côté de grandes fondations (Open Society, Aga Khan, Bill Gates, ...) ³⁶, de bailleurs bilatéraux ayant fait connaître un intérêt pour l'éducation (DFID), de bailleurs émergents (Brésil, Corée, pays du Golfe).

7.2.5. La gestion du programme par l'optimisation des intrants.

Une approche qualitative de la gestion sur longue période du programme mène à s'interroger sur la capitalisation des intrants réalisée par les bénéficiaires, sur le profit qu'ils en ont tiré. Cette question est complexe pour les intrants immatériels, comme les formations, l'expertise ou l'assistance technique résidente. Elle mérite d'être posée lorsque ces intrants représentent une proportion importante des décaissements.

³⁶ La question est d'actualité : voir les propos de Melinda Gates à l'ONU, rapportés par Le Monde du 22 septembre 2010.

L'agence française de développement a rendu publique une étude de cas sur les renforcements de capacités permis par l'assistance technique résidente qu'elle a financée depuis 2005.³⁷ Cette étude, dont les conclusions sont nuancées, souligne les relations entre les effets constructifs de l'assistance technique long terme et ses modalités de mobilisation et d'encadrement.

Les prestations d'expertise à plus court terme et d'études, dont le PNDSE fait un grand usage, pourraient également relever du même type d'analyse. Les questions à poser sur cet intrant particulier seraient de trois types :

- les modalités de mobilisation sont-elles satisfaisantes, permettent-elles des prestations en conformité avec les attentes ?
- la qualité des prestations rendues est-elle satisfaisante, est-elle questionnée ?
- jusqu'à quel point le contenu des études permet-il aux administrations sectorielles de se renforcer, comment favoriser les rétroactions suggérées par les conclusions et les recommandations des études ?

Balises pour la seconde phase du PNDSE

- Conserver l'approche programme qui a fait ses preuves, notamment sur le plan fiduciaire ;
- Conserver à la DPEF son positionnement actuel, au moins tant que dure la division des responsabilités sectorielles entre plusieurs ministères
- Préserver la qualité de la relation entre la DPEF et la DSPC, qui est la garantie d'un bon équilibre entre la gestion des financements, la gestion des investissements, et la gestion du système éducatif
- Ne pas ralentir les activités de préparation des dépenses, même si les perspectives de financement sont médiocres
- Entamer des démarches actives en vue de la diversification des financements

³⁷ *Etude de capitalisation sur l'assistance technique résidentielle, cas pratique du programme des capacités de l'administration de l'éducation nationale*, 2AC Associés Audit et Conseil, septembre 2010.

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS

La Directrice et les responsables de services à la DSPC
Le Directeur et les responsables de services à la DEF
Le Directeur et les responsables de services à la DAF
Le Directeur et les responsables de services à la DES
Le Directeur et les responsables de services à la DPEF
Le Directeur et les responsables de services de la cantine scolaire
L'Inspecteur Général de l'Education Nationale (IGEN)
Le Directeur et les responsables de services à l'Institut Pédagogique national
Le Directeur et les responsables de services à l'ENS
Le Directeur et les responsables de services à l'ENI de Nouakchott
L'ensemble des DREN en réunion à Nouakchott
La DREN de Nouakchott II
L'inspecteur, des directeurs d'écoles et de collège et des enseignants de la région du Trarza
Le Président de l'Université de Nouakchott et les doyens des facultés
Le Directeur de l'ISSET de Rosso
Le Directeur Général de l'Enseignement supérieur
Le Directeur de l'INAP-FTP

Le Directeur de la DPEF

Le Sr. Education Specialist à la Banque mondiale
Des représentants de la coopération espagnole
Des représentants du service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France
Des représentants de l'AFD
Le chef de la section éducation de l'UNICEF

BIBLIOGRAPHIE

Documents généraux

Les aide-mémoire des missions conjointes de supervision du PNDSE
Rapports de synthèse générale pour les revues annuelles (DPEF)
Bilan d'exécution du PNDSE, 2002-2009, octobre 2009, DPEF
Lettre de politique du secteur éducatif pour la décennie 2001-2010
Lettre de politique du secteur éducatif pour la décennie 2011-2020 (projet)

RESEN 2000
RESEN 2005
RESEN 2010

Etudes sur la qualité

Une approche d'amélioration de la qualité de l'éducation en Mauritanie, Hamoud Abdel Wedoud Kamil, Kabule W. Weva, L'Harmattan, 2005

Dix ans d'évaluation de la qualité en Mauritanie, que savons-nous ? DPEF, mars 2008. Cette étude reprend et synthétise les travaux antérieurs :

- évaluations des acquis : IPN/IREDU 1999 ; IPN 2001 ; IPN/MLA 2002 ; PASEC 2004
- études de la couverture des programmes d'études : IPN/IREDU 1995 ; IPN 2003 ; IPN 2005
- analyses thématiques : IPN 2001 "FLASH 2001", capacités linguistiques des enseignants ; IREDU 2002, notation, orientation et abandons ; IPN 2006, impact de la formation continue des enseignants

Recensement et test national enseignants, juillet 2007 + Analyse et plans de formation mai 2008

La restructuration des ENI en Mauritanie, 2005-2010, Claire Dauvilliers, 2010

Rapport d'audit des ENIs, Tecsalt International, 2005

Gestion du secteur et des programmes d'investissements

Compte-rendu de l'atelier AGEPA Dakar 2006, *Gestion du système éducatif en Mauritanie, diagnostic et stratégie*

Etude de cas sur l'articulation entre le second cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, Oumar Soumaré et Djibi Thiam, ADEA 2008

Enquête de référence sur l'analphabétisme en Mauritanie ERAM 2008, 2009

Etude relative à l'élaboration d'instruments de planification, de pilotage et de gestion de l'enseignement supérieur en Mauritanie ("rapport Gioan"), DPEF, décembre 2009

Travaux de capitalisation sur la pratique des aides sectorielles par l'AFD, l'expérience du volet éducation du premier C2D en Mauritanie, AFD, Lionel Cafferini, février 2008

Mission d'assistance technique pour la mise en œuvre de la carte scolaire de la Mauritanie, rapport de synthèse, groupe ST21, août 2006.

Etude de capitalisation sur l'assistance technique résidentielle, cas pratique du programme des capacités de l'administration de l'éducation nationale, 2AC Associés Audit et Conseil, septembre 2010.

Le PNDSE a sept ans, que nous a-t-il appris ? DPEF, 2008

Enquête de traçabilité des dépenses publiques en éducation, C2G/Binor, décembre 2007-janvier 2008.

Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique, éléments de cadrage, Pôle de Dakar, UNESCO-BREDA 2008.