

BURKINA-FASO

RAPPORT D'ÉVALUATION EXTERNE
DU PROGRAMME SECTORIEL DE L'ÉDUCATION
ET DE LA FORMATION (2012-2021)
EN VUE DE SON ENDOSSEMENT
AU PARTENARIAT MONDIAL DE L'ÉDUCATION
PAR LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Février 2013

Marion Ginolin et François Robert, consultants



Le VIF DU
Sujet
CONSULTANTS EN ÉDUCATION

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	4
AVANT-PROPOS	5
1. CONTEXTE	5
1.1. LA SITUATION DU SYSTEME SCOLAIRE BURKINABE	5
1.1.1. Eléments de contexte.....	5
1.1.2. Une brève description du système éducatif	7
1.1.3. Les caractéristiques principales de l'éducation de base aujourd'hui	8
1.3. PERIMETRE DU PLAN	12
2. PROCESSUS DE PREPARATION DU PSEF ET QUALITÉ DU DOCUMENT QUI EN EST RESULTÉ	12
2.1. Concertations et partage	12
2.2. Prise en compte des analyses disponibles	14
2.3. Dispositions institutionnelles prises pour la rédaction des documents stratégiques et qualité des documents	15
3. POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SCOLAIRE	16
3.1. GENERALISATION DE L' EDUCATION DE BASE FORMELLE	16
3.1.1. La création d'un continuum en éducation de base	16
3.1.2 La question des régulations en cours et fin de cycle d'éducation de base.....	20
3.1.3. L'évolution prévue pour la partie haute du système éducatif	21
3.2. QUALITE ET RETENTION EDUCATION DE BASE FORMELLE	22
3.3. DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE NON FORMELLE ET DE L'ALPHABETISATION	25
3.3.1. Mutualisation	25
3.3.2. Conditions d'accueil et qualité des apprentissages.....	26
3.3.3 La question des passerelles entre le formel et le non formel.....	26
3.4. Enseignement et formation techniques et professionnels	26
3.5. Enseignement secondaire général et enseignement supérieur	27
3.5.1. Les disparités dans l'enseignement secondaire général.....	27
3.5.2. Approches professionnelles et diversification de l'offre dans l'enseignement supérieur.....	28
4. COUTS ET FINANCEMENT DU PSEF	28
4.1. Cadre économique global de la soutenabilité	28
4.2. Appréciation de la soutenabilité du PSEF sur la base du modèle de simulation	29
4.2.1. Examen de l'équilibre financier à court terme (2013-2015)	29
4.2.2. Examen de l'équilibre financier à long terme (2013-2021)	31
4.3. Conclusion	32
5. GOUVERNANCE, PILOTAGE, CADRE DE RESULTATS ET SUIVI-EVALUATION, RAPPORTAGE	32
5.1. Gouvernance sectorielle	32
5.2. ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS	33
5.3. INDICATEURS DE RESULTATS	34
5.4. Décentralisation, déconcentration	36
5.4.1. Aspects financiers	37

5.4.2. Aspects concernant la mise en œuvre des politiques sectorielles	38
6. CAPACITES ET PROCEDES D'EXECUTION.....	39
6.1. Procédés financiers.....	39
6.1.1. Le CAST, description.	39
6.1.2. Le CAST, problèmes d'exécution connus	40
6.1.3. Le CAST, problèmes fiduciaires connus.	41
6.2. Procédés matériels.....	42
6.2.1. Contraintes matérielles sur les travaux de génie civil	42
6.2.2. Difficultés posées par le recours à des maîtrises d'ouvrage périphériques.....	43
6.2.3. Autres écueils à anticiper en matière de génie civil.....	44
6.2.4. Que faire si le rythme annuel des constructions croît trop lentement ?	44
7. CONCLUSION : ATOUTS ET FAIBLESSES DU PSEF	45
7.1. ATOUTS.....	45
7.1.1. Un accord large sur le cœur des politiques sectorielles, une approche pragmatique de l'administration.....	45
7.1.2. La réforme du continuum éducatif est adaptée au contexte scolaire et social burkinabè.....	46
7.1.3. Le PSEF s'inscrit dans le long terme et dans la poursuite des OMD en éducation.	47
7.1.4. L'équilibre financier du PDSEB.....	47
7.2. FAIBLESSES.....	48
7.2.1. RESERVES.....	48
7.2.2. RENDEZ-VOUS A SUIVRE DANS LE DIALOGUE SECTORIEL	49
ANNEXE 1 : TABLEAUX DES INDICATEURS PRINCIPAUX DU SYSTEME EDUCATIF ET DU PDSEB.....	51
ANNEXE 2 : RESUME SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ENTRETIENS MENES AU COURS DE LA MISSION D'EVALUATION.	62

LISTE DES ACRONYMES

BM	:	Banque Mondiale
CAST	:	Compte d’Affectation Spécial du Trésor
CDMT	:	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEBNF	:	Centre d’Education de Base Non Formelle
CEEP	:	Centre d’Eveil et d’Education Préscolaire
CEG	:	Collège d’Enseignement Général
CEP	:	Certificat d’Etude Primaire
COGES	:	Comité de Gestion des Etablissements Scolaires
DAF	:	Direction des Affaires Financières
DEP	:	Direction des Études et de la planification
EECE	:	Espace d’Entraide Communautaire pour l’Enfance (Bisongo)
EJE	:	Encadreur de Jeunes Enfants
ENAM	:	École Nationale d’Administration et de la Magistrature
ENF	:	Éducation Non Formelle
ENEP	:	École Nationale des Enseignants du Primaire
EPT	:	Éducation pour Tous
ETFP	:	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FCFA	:	Franc de la Communauté Financière Africaine
FTI	:	Fast Track Initiative
ISSP	:	Institut Supérieur des Sciences de la Population
LMD	:	Licence Master Doctorat
MASSN	:	Ministère de l’Action Sociale et de la Solidarité Nationale
MATD	:	Ministère de l’Administration Territoriale et de la Décentralisation
MENA	:	Ministère de l’Education Nationale et de l’Alphabétisation
MESS	:	Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur
MJFPE	:	Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l’Emploi
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
PASEC	:	Programme d’Analyse du Système Educatif de la CONFEMEN
PDDEB	:	Plan Décennal de Développement de l’Education de Base
PDSEB	:	Programme de Développement Stratégique de l’Education de Base
PEQ	:	Projet Ecole de Qualité
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PME	:	Partenariat Mondial pour l’Education
PTFs	:	Partenaires Techniques et Financiers
RESEN	:	Rapport d’État du Système Éducatif National
SCADD	:	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
TAP	:	Taux d’Achèvement au Primaire
TBA	:	Taux Brut d’Admission
TBS	:	Taux Brut de Scolarisation

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'évaluation reprend en grande partie le *Rapport d'évaluation externe du Programme de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB) en vue de son endossement*, en date du 31 octobre 2012.

Depuis cette date, le gouvernement a réagi aux remarques soulignant le caractère non sectoriel du PDSEB, dont le périmètre épousait celui seul de l'éducation de base formelle et non formelle. Le MESS s'est rapproché du MENA et du SP-PDDEB, de façon à intégrer au sein d'un plan sectoriel les prévisions stratégiques concernant l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, dans le respect des arbitrages financiers décrits par le modèle de simulation du 19 octobre 2012.

Les consultants ont été invités à examiner le PSEF et à compléter leur précédent rapport à la lumière des apports nouveaux concernant les sous-secteurs gérés par le MESS.

Mais il se trouve que par ailleurs, entre le PDSEB et le PSEF, les autorités ont fait évoluer le texte sur d'autres aspects, prenant en compte en tout ou en partie les observations qui avaient été formulées dans le rapport d'évaluation du 31 octobre, ce dont il faut bien entendu se féliciter. Il n'entraîne pas dans le nouveau mandat des consultants de réexaminer point par point le document national. Ils se sont efforcés de le faire dans toute la mesure du possible, mais il se peut que certaines évolutions du texte aient échappé à leur vigilance et qu'ainsi, sur certains points, leurs observations d'origine, maintenues, soient plus ou moins caduques.

1. CONTEXTE

1.1. LA SITUATION DU SYSTEME SCOLAIRE BURKINABE

1.1.1. Eléments de contexte

➤ **Une population majoritairement jeune et rurale**

Suite au dernier recensement de la population en 2006¹, il ressort que la population burkinabé estimée à 16 millions d'habitants en 2011 continue de croître de manière très vigoureuse, au rythme annuel de 3,1%. Cette dynamique démographique peut se décliner en plusieurs chiffres et faits remarquables:

Pour la croissance totale de la population

- la population augmente de 500 000 personnes par an ;

¹ Recensement général de la population et de l'habitation

- en 2021, date de fin de mise en œuvre du PSEF et rendez-vous important pour l'évaluation des progrès accomplis en éducation de base, la population aura dépassé 22 millions ;
- suivant une récente étude démographique², on peut s'attendre à un doublement de la population entre 2010 et 2030, et selon les scénarios, à un triplement ou un quadruplement entre 2010 et 2050.

Pour la jeunesse de la population

En 2011 comme en 2021, les moins de 15 ans et de 25 ans représentent respectivement environ la moitié et les deux tiers de la population totale³.

Pour la répartition géographique de la population

Selon le recensement de 2006, la population reste aux trois quarts rurale, même si la population urbaine a été multipliée par 3 entre 1985 et 2006⁴.

Les projections disponibles font état d'une urbanisation croissante ; ces chiffres sont issus de projections de moyen terme mais donnent des ordres de grandeur intéressants :

- la politique nationale de l'habitat et du développement urbain⁵ prévoit un taux d'urbanisation de 35% en 2025 ;
- l'étude démographique sus-citée de Jean-Pierre Guengant projetée pour le même taux un chiffre de 43% en 2030, et un dépassement de la population rurale par la population urbaine autour de 2040.

➤ **Cette population reste par ailleurs peu alphabétisée** (moins de 30% de la population), avec des disparités de genre et géographiques importantes. En effet, comme rappelé par le PSEF, selon les données de 2007, le taux d'alphabétisation des femmes était de 21% contre plus de 36% pour les hommes. Régionalement, les écarts peuvent être énormes, entre par exemple le Centre et le Centre Sud qui enregistrent plus de 47 points de différence.

➤ **En matière d'emploi**, suivant les sources statistiques, les activités agricoles et d'élevage (très largement dans une optique de subsistance) occupent au moins 70% des actifs. Viennent ensuite les emplois informels de type non agricole, avec un bassin d'emploi relativement important en milieu urbain et les emplois formels fournis par le secteur dit « moderne », qui concernent moins de 4% des actifs⁶. Par ailleurs, les différentes enquêtes de ménages conduites au Burkina au cours de la décennie 2000⁷ ont fait apparaître des taux de chômage élevés en milieu urbain, ainsi qu'un phénomène de sous-emploi chronique milieu rural, suivant le caractère saisonnier des travaux agricoles. Cependant, le sous-emploi peut également se rencontrer en milieu urbain, en

² Jean-Pierre Guengant et al. Comment bénéficier du dividende démographique ? Analyse pays -Burkina Faso - Agence Française de Développement - 2011

³ Projections démographiques de 2007 à 2020 - Institut National de la Statistique et de la Démographie - Août 2009

⁴ Les populations de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso représentent environ les 2 tiers de la population urbaine.

⁵ Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, mars 2008

⁶ *Les politiques du marché de l'emploi et du travail au Burkina Faso*, L.Ouedraogo et A.Zerbo, Secteur de l'emploi, document de travail de l'Emploi n°50 - BIT - 2010

⁷ Enquêtes EBCVM 2003, QUIBB 2005 et QUIBB 2007

lien avec le caractère informel des activités et aux faibles capacités de production engagées, ainsi qu'à une demande irrégulière.

Ces éléments sont à lire en parallèle avec le niveau du flux annuel des jeunes burkinabé de 15 à 24 ans arrivant sur le marché de l'emploi. Ce flux sera en 2020 une fois et demi celui de 2010, soit d'environ 300 000 à 450 000 jeunes par an⁸.

➤ **Un dernier point de contexte important** pour les politiques éducatives est la **mise en place depuis 2006 de la communalisation intégrale**. Les différents échelons de l'administration du MENA (administration centrale, DREBA au niveau régional, DPBA au niveau provincial et CEB au niveau communal – sachant que le recoupement entre CEB et communes n'est pas totalement identique) travaillent donc avec les collectivités territoriales que sont les régions (conseils régionaux, conseils régionaux de l'éducation) et les communes (mairies). Il est à noter que le nombre global de communes est resté dans une fourchette raisonnable (351 communes dont 49 urbaines), permettant de travailler à un niveau de décentralisation fonctionnel. Au delà de l'échelon de la commune se situe le village ; le Burkina Faso en compte plus de 8000.

1.1.2. Une brève description du système éducatif

Depuis l'adoption de la loi d'orientation de l'éducation de 2007, les différents ordres d'enseignement se définissent comme suit :

Dans le système formel

- **l'éducation de base formelle** se compose de l'éducation préscolaire (durée de 3 ans pour les enfants de 3 à 5 ans), de l'enseignement primaire (actuellement 6 ans de scolarité avec une prévision de réforme à 5 ans pour les enfants de 6 à 11 ans) et l'enseignement post-primaire (4 ans de scolarité pour les jeunes de 12 à 16 ans). Les deux niveaux d'enseignement primaire et post-primaire constituent l'enseignement de base obligatoire pour les 6-16 ans. Il est prévu d'étendre progressivement cette obligation au préscolaire.
- A la suite de l'enseignement de base se situe **l'enseignement secondaire**, d'une durée de 3 années, qui se décline en filières générale et technique et professionnelle.
- **l'enseignement supérieur** est le dernier échelon du système formel, et accueille les diplômés de l'enseignement secondaire. Ce niveau comprend également des institutions d'enseignement technique et professionnel. Les universités burkinabé sont actuellement en train de passer au système dit LMD (Licence-Master-Doctorat).
- Ce dispositif formel est complété par **différents centres publics ou privés spécialisés en formation professionnelle et technique**.

Dans le système non formel

⁸ Politique nationale d'enseignement de formation techniques et professionnels – Plan d'action 2011-2015 – Document adopté en conseil des ministres le 24/09/2010

Les différents ordres d'enseignements se distinguent aussi par tranche d'âge, en suivant cependant un découpage différent de celui du système formel :

- Avant 6 ans, les enfants sont accueillis dans des structures dédiées à la petite enfance.
- Les jeunes âgés de 9 à 15 ans fréquentent des structures axées sur l'alphabétisation et la dotation en compétences visant à faciliter la vie quotidienne et l'insertion professionnelle.
- L'éducation non formelle des jeunes et adultes âgés de plus de 15 ans poursuit sensiblement les mêmes objectifs.

1.1.3. Les caractéristiques principales de l'éducation et de la formation aujourd'hui

Le PSEF présente dans son chapitre 2 une synthèse largement documentée de l'état actuel du secteur de l'éducation de base. Sans reprendre l'ensemble de ces analyses et des données chiffrées les accompagnant, l'évaluation souhaite mettre l'accent sur les faits remarquables suivants.

En une décennie, le Burkina Faso a accompli des **progrès remarquables en termes d'accès à l'école primaire**, avec un effort de rattrapage très conséquent de la scolarisation des filles et des provinces qui étaient le plus en retard. Le niveau actuel des différents indicateurs montre cependant que le développement de l'offre scolaire ne doit pas être relâché puisque le taux d'accès au primaire reste en dessous de 90%⁹ alors que la demande scolaire est vive, de même que la réduction des inégalités de genre et géographiques. **L'achèvement du cycle primaire a lui aussi beaucoup progressé, mais reste loin des ambitions de la scolarisation primaire universelle.**

Suite à ce début de massification de l'école primaire, le système éducatif a eu à gérer une **forte tension sur la qualité des apprentissages**. Un des défis de la mise en œuvre du PDSEB sera de continuer à améliorer la qualité des apprentissages qui reste relativement médiocre au primaire, tout en veillant à ce qu'elle ne se dégrade pas au post-primaire suite à **l'accélération massive attendue de la transition entre les cycles primaires et post-primaire**. Le PSEF affiche en effet très clairement de répondre à une forte demande sociale en mettant en place le continuum post-primaire et en faisant sauter le goulot d'étranglement actuel à la sortie du primaire, dont l'une des manifestations est le maintien élevé du taux de redoublement en CM2.

Le **secteur de l'éducation non formelle et de l'alphabétisation** a enregistré des avancées, notamment grâce au dynamisme des partenaires de la société civile. Mais **ces progrès restent très insuffisants** au regard des besoins des populations ciblées.

En matière de **formation et d'enseignement technique et professionnels**, les différentes structures d'accueil formelles et non formel accueillait en 2008 environ 35000 apprenants, soit environ 10% des jeunes sortant du système éducatif¹⁰. En

⁹ Au cours du développement de l'accueil dans les systèmes éducatifs, le taux brut d'accès atteint des valeurs sensiblement supérieures à 100 % du fait de rattrapages d'âge.

¹⁰ *Politique nationale d'enseignement et de formation techniques et professionnels, plan d'action 2011-2015*, adoptée en conseil des ministres le 24 septembre 2010

termes de capacités d'accueil, la politique nationale d'enseignement et de formation professionnels, adoptée en 2010, a pour objectif d'augmenter progressivement les flux d'apprenants jusqu'en 93000 en 2015. La stratégie consiste également à réorienter les cycles de formation afin d'avoir « une expertise qualifiée, suffisante et disponible dans tous les corps de métiers et susceptible de valoriser le potentiel économique du pays ». Ainsi, le plan d'action 2011-2015 vise particulièrement les secteurs agro-sylvo-pastoral et de l'artisanat.

Enfin, malgré des augmentations rapides d'effectifs en matière d'enseignement secondaire et supérieur, essentiellement dus à la croissance du secteur privé, les taux de scolarisation restent en deçà de la moyenne des pays de l'Afrique sub-saharienne. Les rendements internes, bien qu'en progression, y sont particulièrement faibles si bien qu'avec un taux d'achèvement actuel du primaire de 55%, c'est un peu moins de 18 élèves sur une population initiale de 100 enfants qui atteignent le niveau de la 3ème et un peu plus de 8 qui atteignent le niveau de la terminale.

Dans ces sous secteurs, les disciplines littéraires et de sciences sociales sont surreprésentées au détriment des filières scientifiques et technologiques – ce qui explique en partie le fort taux de chômage des diplômés lié à l'inadéquation entre leurs compétences et les besoins de l'économie.

Le PSEF entend ainsi répondre à la fois à l'augmentation des flux liée à la mise en place du continuum éducatif, à l'amélioration des rendements internes de ces sous-secteurs et aux défis de la diversification et de la professionnalisation des filières de formation.

La lecture des tableaux présentés en annexe, qui reprennent les principaux indicateurs chiffrés permettant de décrire le système éducatif, montre que de façon générale ce système présente les caractéristiques d'un développement jusqu'à présent maîtrisé. Sous une pression démographique forte, le gouvernement a su faire croître l'accès au cycle primaire, qui a été et reste sa cible privilégiée, sans effondrement de la rétention. Le niveau un peu élevé du nombre d'élèves par maître a sa contrepartie dans (a) l'absence de maîtres et d'écoles communautaires et (b) un niveau de salaires enseignants, exprimé en points de PIB par tête, un peu supérieur à la moyenne africaine. La mobilisation des ressources publiques pour l'éducation (3,3 % du PIB), sans être exceptionnelle, est dans des normes acceptables, de sorte que le secteur n'est ni sous-financé, ni sur-financé eu égard à ses performances actuelles.

Pour le nouveau plan décennal, la question devient celle de la possibilité, sous la même pression démographique et avec la même mobilisation de ressources publiques, de mener de front la poursuite de la croissance de l'accueil au primaire sans dégradation de la rétention et de la qualité et le développement massif du continuum de l'éducation de base.

1.2. APPUIS EXTERIEURS, BAILLEURS, FDS COMMUN, FTI

Le secteur de l'éducation primaire et, plus largement de l'éducation de base reçoit au Burkina **l'appui de nombreux partenaires**. Les appuis extérieurs dont bénéficie la partie haute du système éducatif ne sont pas pris en compte ici, dans la mesure où ils ne font pas l'objet du suivi partenarial du groupe local de l'éducation.

➤ **Six bailleurs de fonds interviennent actuellement sous forme d'aide budgétaire sectorielle par le biais d'un fonds commun** opérant via un compte d'affectation spéciale du Trésor, le CAST. Ces partenaires sont : l'Agence Française de Développement, le Canada, le Danemark, la Suisse, l' UNICEF et les Pays Bas. Il faut noter que la coopération néerlandaise est globalement en phase de retrait du Burkina Faso. Cette décision politique n'a pas de rapport avec l'évolution du secteur éducatif. De même, la **Délégation de l'Union Européenne** s'est retirée du CAST en 2007 suivant des réorientations stratégiques émanant de Bruxelles. La DUE intervient dorénavant en aide budgétaire générale ; dans ce cadre, l'éducation est un des secteurs suivi au titre des progrès généraux accomplis par le Burkina Faso. Néanmoins, la DUE continue de conduire un suivi rapproché du secteur par sa participation aux organes et instances de concertation et de pilotage en place.

Les tableaux 1 et 2 ci-dessous indiquent la part du CAST dans le financement du PPDEB sur les dernières années d'exécution, ainsi que le niveau de financement du CAST par les différents bailleurs en 2011.

Tableau 1 : Evolution du financement du PDDEB (MENA) par instrument (Millions de FCFA)¹¹

Instrument de financement	Budget 2009	Part relative	Budget 2010	Part relative	Budget 2011	Part relative
Budget Etat	177 777	83,71%	201 852	79,16%	213 644	85,74%
CAST / FSDEB	15 131	7,12%	13 867	5,44%	16 627	6,67%
Projets	19 465	9,17%	32 946	12,92%	18 461	7,41%
ONG et associations			6 280	2,46%	456	0,18%
Collectivités territoriales			58	0,02%	0	0,00%
Total PDDEB	212 373	100%	255 004	100%	249 188	100%

Source : Plans d'actions des ministères

Tableau 2 : Financement 2011 par bailleur du CAST / FSDEB (en milliers)¹²

Libellés	Dotations initiales	Financem. Addition. 1	Dotations réamen. 27/04/2011	Financem. Addition. 2	Dotations réamen. 05/09/2011	Part relat.
AFD		2 041 000	2 041 000		2 041 000	12,27%
SUISSE	186 496	0	186 496		186 496	1,12%
CANADA	4 647 435	750 000	5 397 435		5 397 435	32,46%
UNICEF		770 976	770 976		770 976	4,64%
DANEMARK		1 211 504	1 211 504	395 264	1 606 768	9,66%
PAYS BAS		2 600 000	2 600 000	1 800 000	4 400 000	26,46%
Total avant report	4 833 931	7 373 480	12 207 411	2 195 264	14 402 675	86,62%
<i>Report 2010</i>		2 224 619	2 224 619		2 224 619	13,38%
Total	4 833 931	9 598 099	14 432 030	2 195 264	16 627 294	100,00%

Source : DAF MENA, Lois de finances et annonces PTF-FC

¹¹ Tableau issu du rapport de la revue sectorielle de l'éducation, janvier à décembre 2011 – Cadre sectoriel de dialogue pour le suivi et l'évaluation de la SCADD dans le domaine de l'éducation- avril 2012

¹² Tableau issu du 16^{ème} rapport de mise en œuvre du PDDEB – mars 2012

- La **Banque Mondiale** a été agence de supervision du précédent financement de l'initiative Fast-Track.
- Hors CAST, d'autres partenaires importants, bailleurs de fonds comme ONG, interviennent sur tout le secteur de l'éducation de base. Ils sont recensés dans le tableau 3 ci-dessous, au côté de projets gouvernementaux.

Tableau 3 : Situation d'exécution financière des projets du noyau sûr

	Intitulé du projet	Coût du projet				Durée du Projet	Programmation 2011 (milliers de F CFA)			Décaissement au 31/12/2011 (millions de F CFA)			Taux de décaissement 2011	
		Total	Etat	Bailleur	Mode		Etat	Bailleur	Total	Etat	Bailleur	Total		
1	DNA BKF 6130	4 437 494	465 954	3 971 540		2006-2010			Clos le 31/12/2010					
2	BKF/ 014	1 967 871	0	1 967 871	Subv.	2009-2013	0	671 137	671 137	0	541 785	541 785	80,73%	
3	CANTINES SCOLAIRES CRS	2 932 928	515 000	2 417 928	Subv.	2011-2015	0	493 025	493 025	0	397 796	397 796	80,68%	
4	CANTINES SCOLAIRES PAM	4 020 724	3 703 080	317 644	Subv.	2006-2010	22 270	1 567 790	1 590 060	0	1 567 790	1 567 790	98,60%	
5	ES/CEBNF	22 784 900	6 377 728	16 407 172	Subv.	2006-2010	353 106	2 599 000	2 952 106	353 106	1 838 493	2 191 599	74,24%	
6	BRIGHT	12 891 893	721 946	12 169 947	Subv.	2009-2012	105 900	2 505 817	2 611 717	105 900	2 505 817	2 611 717	100,00%	
7	EFORD	3 508 324	360 790	3 147 534	Subv.	2009-2012	172 397	630 267	802 664	172 238	408 609	580 847	72,36%	
8	SMASE	532 567	215 357	317 210	Subv.	2008-2010			Clos le 31/12/2010					
9	PASEB	12 500 000		12 500 000	Prêt	2009-2011			Clos le 31/12/2010					
10	PACOGES	559 425	75 825	483 600	Subv.	2009-2013	14 385	201 755	216 140	11 393	201 755	213 148	98,62%	
11	PHASE IV JAPON	3 571 000	0	3 571 000	Subv.	2010-2012	0	1 701 000	1 701 000	0	1 479 800	1 479 800	87,00%	
12	DNE	16 398	0	16 398	Subv.	2010-2012	0	16 398	16 398	0	16 338	16 338	99,63%	
13	ENEP DE DORI	3 238 000		3 238 000	Subv.	2010-2011	0	2 656 000	2 656 000	0	2 656 000	2 656 000	100,00%	
14	1 E 1 B				Subv.		62 500	0	62 500	59 444	0	59 444	95,11%	
15	1 Lampe pour l'Afrique	733 198	77 200	655 998	Subv.	2010-2013	24 416	327 999	352 415	0	136 110	136 110	38,62%	
Total		73 694 722	12 512 880	61 181 842			754 974	13 370 188	14 125 162	702 081	11 750 293	12 452 374	88,16%	

Source : DEP/MENA ⁽¹¹⁾

On peut relever à titre d'illustration :

- le soutien aux cantines scolaires par le PAM et l'ONG Catholic Relief Services ; le PAM contribue par ailleurs au programme BKF/6130 qui vise à fournir des vivres aux ménages pauvres afin qu'ils puissent investir dans l'éducation et la formation.
- l'intervention de la coopération japonaise
- Les projets BKF/011 et BKF/014 de la coopération luxembourgeoise qui appuient respectivement la formation professionnelle élémentaire au Burkina Faso et le dispositif d'alphabétisation dans la région des Hauts Bassins
- Ou encore le projet taiwanais une lampe pour l'Afrique qui appuie la diffusion de lampes LED fonctionnant à l'énergie solaire.

Un partenariat ancien et solide entre le Burkina Faso et le Partenariat Mondial pour l'Education

Le Burkina Faso a été l'un des tous premiers pays à être endossé par l'initiative Fast Track, ancêtre du PME.

La conclusion de l'examen de la première requête du Burkina Faso était largement positive : « *Même si l'on peut constater quelques imperfections dans la présentation et exprimer une préoccupation quant à l'ampleur des défis à relever, la consultation locale des partenaires techniques et financiers soutient la requête du Burkina Faso, qui traduit un*

élan sérieux et crédible du pays en faveur de l'éducation pour tous, dans un contexte d'effort plus général de sortie de la très grande pauvreté. »

Cependant, la présentation de cette requête n'avait pas donné lieu à un financement FTI car le gap de financement était faible et financé directement par le groupe des bailleurs de fonds déjà présents au Burkina Faso.

La présentation d'une seconde requête a donné lieu à l'octroi d'un financement de 102 millions USD en 2009.

Le Burkina-Faso est donc un pays partie prenante de l'initiative Fast Track depuis ses débuts, et du PME aujourd'hui. Le Burkina-Faso est par ailleurs « alternate member » au comité de direction du PME pour le bloc 2 de la zone Afrique, bloc qui regroupe une grande partie des pays d'Afrique de l'Ouest et centrale francophones.

1.3. PERIMETRE DU PLAN

A la différence très appréciable du PDSEB, le PSEF est un programme sectoriel intégrant l'ensemble de l'offre d'éducation formelle ou non formelle, générale ou professionnelle, du préscolaire à l'enseignement supérieur. Le MESS avait élaboré des documents stratégiques qui lui étaient propres mais qui, dans un premier stade, n'avaient pas été agrégés au PDSEB. La division du secteur en plusieurs ministères n'a pas facilité ce travail de consolidation.

L'ajustement quantitatif des prévisions établies par le MESS et concernant l'enseignement secondaire général, technique et l'enseignement aux prévisions du modèle de simulation arrêté en octobre s'est fait dans un atelier commun tenu en janvier 2013. Cet ajustement s'est traduit par une modération des ambitions quantitatives pour la partie haute du système, ce qui témoigne s'il en était besoin de l'intérêt des approches sectorielles pour garantir l'équilibre économique du développement de chacun des sous-secteurs. Il faut se féliciter de ceci qu'un cadre économique et financier unique guide aujourd'hui l'ensemble des prévisions du secteur.

2. PROCESSUS DE PREPARATION DU PSEF ET QUALITÉ DU DOCUMENT QUI EN EST RESULTÉ.

2.1. Concertations et partage.

La préparation du PSEF, dans sa partie concernant l'éducation de base formelle et non formelle (PDSEB) a démarré au cours de l'année 2011 pour s'achever fin 2012, il s'agit donc d'un processus long qui dépasse le cadre minimal imposé par l'opportunité de la demande de financement du PME. Les 4 ministères parties prenantes du système éducatif burkinabé (MENA, MASSN, MESS et MJFPE) ont travaillé conjointement à l'élaboration du PDSEB.

Ce processus a été préparé en amont, avec (i) un diagnostic du PDDEB (ii) une note de cadrage du secteur (iii) une enquête d'opinion¹³, réalisée avec l'appui de l'Université de Ouagadougou et (iv) une évaluation rétrospective du premier plan décennal burkinabè, rendue par un cabinet de consultants en février 2012¹⁴. La maîtrise d'ouvrage de cette préparation est revenue au Secrétariat Permanent du PDDEB, qui s'est associé les services d'un consultant. Deux organes spécifiques ont été constitués, un comité technique regroupant l'ensemble des acteurs et partenaires du secteur, et une équipe restreinte de rédaction. Chaque étape de la préparation a fourni l'occasion de partager les drafts successifs au cours d'ateliers regroupant les administrations sectorielles, les partenaires techniques et financiers et les représentants de la société civile et faisant appel à leurs commentaires. Des concertations régionales ont également été organisées.

Sur le plan gouvernemental, le Conseil de Cabinet (Primature) a été amené à se prononcer. Le PDSEB a été finalement approuvé par le Conseil des Ministres en août 2012.

De son côté, le MESS avait élaboré des documents stratégiques centrés sur ses domaines de compétences propres, couvrant une période un peu plus restreinte (2012-2016).

En janvier 2013, le MJFPE, MESS et le MASSN ont rejoint le mouvement de préparation du programme sectoriel (PSEF) à long terme. Ils ont entamé des travaux de concertation avec le SP/PDDEB de façon à ajuster les visions stratégiques sur lesquelles des options avaient été prises pour l'enseignement secondaire général, technique et l'enseignement supérieur en fonction des arbitrages réalisés dans le modèle de simulation d'octobre 2012. Ces ajustements ont permis d'aboutir au Programme sectoriel de l'éducation et de la formation, 2012-2021.

Il y a donc lieu de se féliciter du sérieux de cette préparation et de l'ampleur des concertations et collaborations recherchées à l'occasion de la préparation du PDSEB puis du PSEF.

Pour autant, et sans remettre en cause le caractère très positif de ces démarches, deux limites peuvent être observées :

- (i) une concertation élargie à de multiples acteurs est l'occasion pour chacun d'entre eux de plaider pour ses préoccupations propres, de sorte que, faute d'une instance incontestée d'arbitrage, il se peut que le consensus se fasse par addition et que le plan finalement arrêté présente un caractère un peu dispersé. Dans le cas du PSEF, la multiplicité des intentions d'actions affichées (développement du préscolaire, du primaire, du post-primaire, du non-formel, de la formation professionnelle, de l'éducation inclusive, résorption des disparités, anticipation des urgences, toutes ambitions légitimes) posera des questions de faisabilité et de priorité financière et temporelle. Cette multiplicité semble en relation avec le caractère très participatif de la préparation – le revers de la médaille, en quelque sorte.

¹³ *Enquête d'opinion sur la mise en œuvre du PDDEB*, ISSP, Université de Ouagadougou, octobre 2011.

¹⁴ *Évaluation finale de la mise en œuvre du PDDEB 2001-2010, rapport final*, juin 2012, ACI/D Consultants, 222 pages. Peu de pays se sont livrés à des évaluations de ce type sur longue période : seuls le Burkina-Faso, le Bénin et la Mauritanie ont réalisé cet exercice.

- (ii) La concertation ne vaut que par les capacités de question et d'intervention des partenaires et des acteurs. Les questions d'équilibre financier entre les ressources anticipées et les dépenses ont été les moins approfondies à l'occasion du processus de préparation du PDSEB, à tel point qu'au moment de l'évaluation externe, les PTF ne disposaient pas des données financières, que celles-ci présentaient des insuffisances et qu'il a fallu différer de quelques semaines l'évaluation sur ces critères. Les occasions de débats et de séminaires n'avaient pourtant pas manqué aux acteurs entre 2011 et 2012, elles auraient pu se traduire par un examen plus précoce et plus approfondi des arbitrages financiers.
- (iii) On pourrait regretter que les mécanismes de concertation avec les PTF et la société civile pour les stratégies de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement supérieur n'aient pas été les mêmes que pour l'éducation de base formelle et non formelle, du fait du caractère parallèle des deux processus jusqu'en fin d'année 2012. L'essentiel reste la cohérence logique et financière de l'ensemble sectoriel, qui est acquise, les prévisions jugées raisonnables du modèle de simulation du 19 octobre ayant été respectées grâce à la modération appréciable des ambitions du MESS. Le cadre partenarial et le comité de pilotage de la stratégie sont saisis en février 2012 de la consolidation des différentes stratégies sous-sectorielles pour aboutir à un véritable programme sectoriel .

2.2. Prise en compte des analyses disponibles.

Le RESEN du Burkina-Faso n'a pas été actualisé depuis 2006, les grands équilibres ou déséquilibres du système éducatif national pourraient faire à nouveau l'objet d'une étude systématique. Le point le moins partagé du processus de préparation stratégique réside dans les arbitrages financiers et dans l'établissement de priorités, par conséquent une vision à jour des financements du système éducatif et de leur emploi serait bienvenue (ce qui correspondrait à un chapitre 3 de RESEN). L'analyse sectorielle économétrique n'est pas nécessairement une étape préalable à la planification, dans la mesure où le choix des priorités successives à moyen terme peut devenir un processus permanent dont le point central est la rédaction de plans d'actions. Dans ce cas cependant, l'analyse sectorielle devrait elle aussi devenir un processus régulier, sous forme de RESEN ou sous des formes alternatives plus légères mais en tout cas régulières.

Les acteurs rencontrés par la mission d'évaluation connaissent et citent spontanément les documents disponibles, tels que le rapport d'évaluation rétrospective du PDDEB, l'enquête d'opinion, l'étude sur le temps scolaire, les évaluations nationales des acquis scolaires, et même les rapports d'audit du CAST. Il n'y a donc pas d'opacité dans l'information ni de réserve à évoquer les difficultés que rencontrent tout naturellement le système et la mise en œuvre des politiques.

Il reste cependant une étape entre la diffusion de ces données, leur analyse et leur traduction dans l'inflexion des politiques.

L'enquête d'opinion et l'évaluation rétrospective du PDDEB ont relevé des faiblesses sur la gestion locale et communautaire des précédentes opérations (retards et inadaptations dans les achats liés au cartable minimum, aux constructions scolaires et aux réhabilitations). Or, le PSEF développe peu d'idées qui permettraient d'apporter des correctifs à ces insuffisances maintenant connues, ainsi qu'il sera dit au point 5 de ce rapport. Pourtant, la multiplication de points d'exécution des dépenses efficaces et sûrs est une nécessité eu égard à l'ampleur des progrès qui restent à accomplir. Il est certain que les dotations en salles et en autres intrants à l'échelle du pays dans une perspective d'expansion rapide des scolarités n'ont aucune chance de se réaliser sur la base d'une exécution centralisée des financements.

Il reste un point à propos duquel on s'interroge sur le degré de continuité entre le PDDEB et le PSEF. La réponse stratégique du PDDEB à la ruralité du pays et à la faible densité de population des zones rurales résidait dans le développement du multigrade, préféré à la pratique antérieure des recrutements alternés. On sait qu'il n'y a pas de réponse triviale à la faible densité, question à laquelle sont confrontés tous les pays sahéliens. Cependant, le lecteur est surpris de l'absence du mot « multigrade » dans le PSEF. A-t-on évalué que (i) les efforts ont porté leurs fruits et n'ont plus à être poursuivis, (ii) les efforts sont poursuivis sans qu'il y ait lieu de le mentionner puisque ce n'est pas une mesure nouvelle, et les coûts en sont de toute façon maîtrisés, ou (iii) cette politique a rencontré trop d'écueils et doit être abandonnée ?

Enfin, la lettre d'endossement de la phase antérieure ne semble pas avoir constitué une référence dans l'évaluation du PDDEB ni dans la préparation du PSEF, ce qui pose également la question de la continuité, contrainte malheureusement connue des politiques éducatives, dont le terme est toujours très long.

2.3. Dispositions institutionnelles prises pour la rédaction des documents stratégiques et qualité des documents.

Le Secrétariat permanent du PDDEB (SP-PDDEB) est une structure de réflexion stratégique, créée au moment du démarrage du premier programme sectoriel à long terme et dont les missions relèvent de la réflexion stratégique, de la planification et du suivi de la mise en œuvre des politiques. Ce Secrétariat permanent n'a pas de responsabilité opérationnelle dans l'exécution ou dans l'administration quotidienne du secteur. Il a eu la charge de piloter les travaux d'élaboration du PDSEB puis du PSEF et de rédiger les principaux documents.

Ce trait particulier de l'organisation du travail peut être mis en relation avec les choix rédactionnels qui ont présidé à la présentation du PSEF. La rédaction de ce document a privilégié une approche planificatrice quantitative laissant une part plus congrue à l'illustration des volontés politiques par des exemples ou à la description des procédés d'exécution ou des moyens pratiques que l'administration entend employer pour parvenir à ses fins.

La seule lecture du document titré PSEF peut laisser l'impression que le travail de réflexion n'est pas abouti dans les aspects concrets, quotidiens et opérationnels des politiques scolaires. La mission d'évaluation a pu, par des rencontres souvent longues avec de nombreux acteurs situés dans des positions opérationnelles, constater que, dans les services, il existe une réflexion plus fine, plus concrète et plus pragmatique des politiques, voire parfois des ambitions. Les responsables opérationnels distinguent mieux que le document ce qui est de l'ordre d'une ambition générale à long terme et ce qui appartient au plan de travail de l'année à venir.

Dans certains cas, le travail de rédaction du document ne reflète pas avec exactitude les politiques arrêtées par les responsables opérationnels. Par exemple, en matière d'enseignement et de formation technique et professionnelle, il existe un document stratégique spécifique du MJFPE¹⁵ dont le contenu comme les ambitions sont sensiblement plus pragmatiques que les mentions qui en sont faites dans le PSEF. Le point 3.4. du présent rapport sera consacré à cette question.

Il importe ici d'observer simplement que la méthode très participative choisie par le MENA pour l'élaboration de sa stratégie à long terme n'a pas empêché la rédaction du document de prendre un aspect très technique et chiffré, de ne pas faire toujours état des réflexions plus pragmatiques en cours ou achevées dans les services opérationnels et parfois de ne pas refléter convenablement les options politiques effectivement arrêtées. La mission d'évaluation externe du PSEF aura été l'occasion de lever quelques malentendus et de comprendre que ***la stratégie sectorielle est plus élaborée et plus pragmatique que le document qui la décrit.***

Le plan d'actions triennal désormais associé au PSEF (fin janvier 2013) lève une grande partie des doutes sur ces points. Conçu comme une présentation abrégée et budgétisée du PSEF, il comprend plus d'éléments opérationnels.

3. POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT SCOLAIRE

N.B. : les questions relatives aux travaux de construction scolaire font l'objet du point 6 de ce rapport.

3.1. GENERALISATION DE L'EDUCATION DE BASE FORMELLE

3.1.1. La création d'un continuum en éducation de base

Dans la suite de la loi d'orientation de l'éducation de 2007, une des réformes centrales du PSEF est la création d'un continuum éducatif englobant le préscolaire, le primaire et le post-primaire. Cette réforme s'inscrit dans un développement logique du système éducatif burkinabé. Après un très fort accent mis sur le sous-secteur primaire lors de la

¹⁵ *Politique nationale de l'enseignement et de la formation techniques et professionnelles, plan d'actions 2011-2015*, adopté en Conseil des Ministres le 24 septembre 2010.

mise en œuvre du PDDEB, le PSEF maintient d'importants appuis au primaire tout en s'emparant des enjeux de la transition vers le secondaire en reconsidérant le schéma classique du collège.

De nombreux pays d'Afrique sub-saharienne s'engagent depuis quelques années dans cette voie. C'est par exemple le cas du Burundi, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal ; il apparaît en effet qu'une régulation trop stricte entre les deux cycles empêche le développement continu du primaire. En incluant les 6 objectifs de l'EPT dans son champ de financement, le PME accompagne l'évolution des politiques en éducation de base au delà du seul niveau primaire.

Cette proposition de réforme centrale du PSEF fait clairement consensus auprès de l'ensemble des partenaires de l'éducation de base.

Cette réforme s'accompagnait, dans le PDSEB avant sa consolidation dans le PSEF, de trois autres propositions centrales au niveau de l'éducation de base formelle :

- le passage progressif du cycle primaire de 6 à 5 ans par la suppression du CP1 ;
- la promotion d'une polyvalence accrue des enseignants du post-primaire par bloc de spécialités¹⁶, quatre blocs se substituant aux nombreuses spécialités disciplinaires typiques du cycle secondaire
- l'introduction du bilinguisme et de l'anglais.

Le PSEF est beaucoup moins détaillé sur ce point et ne mentionne plus par exemple la réduction de la durée du cycle. L'évaluation d'octobre avait noté que :

« 1/ La suppression du CP1 et le développement de la dernière année du pré-scolaire posent de nombreuses questions de calendrier et de logique d'introduction. En effet, le programme n'indique pas clairement de choix entre les deux possibilités concrètes d'application de cette mesure :

- *la gestion de doubles cohortes pour l'ensemble des écoles ;*
- *la coexistence pendant plusieurs années d'écoles à 5 et 6 classes de primaire, en fonction du développement du bloc préscolaire. Il semble que cette solution ait la préférence des autorités.*

Cette question renvoie par ailleurs directement aux schémas d'extension des écoles en CEDEB que décrit le programme.

- *Pour le développement du préscolaire, le rapport indique en effet que :*
- *respectivement 1 ou 2 salles de classes (avec équipements) seront réalisées dans les écoles primaires de 3 et 6 classes pour le développement du préscolaire, en ciblant prioritairement les enfants de 4 à 5 ans (point 5.1, page 40) ;*
- *411 CEEP devront être construits et équipés par an au niveau du public formel (point 6.1.1.1), bien que la priorité affichée doit celle du développement des structures communautaires d'encadrement (point 5.1, page 40).*

¹⁶ Français-Anglais-Langues nationales / Mathématiques et sciences et vie de la terre / Sciences humaines et Sociales / Education physique et sportive

- *Pour l'extension au post primaire, le PSEF prévoit le référencement exhaustif des écoles primaires à 6 classes et la transformation des écoles centrales dans un rayon de 10 km en CEDEB (point 6.1.1.4.).*

Dans la mesure où le système primaire compte une moyenne nationale de 4 salles de classe par école¹⁷, et donc une minorité d'écoles normalisées, la stratégie de mise en place du continuum éducatif doit être plus explicite sur le rythme d'extension des écoles en fonction de leur situation de départ. Le cas de figure d'extension d'un bloc d'écoles avec un CEG risque en effet de se rencontrer majoritairement dans les agglomérations urbaines importantes. En complément, les mécanismes et critères de coordination entre le MENA et le MESS relativement à la politique d'extension des CEG et leur transformation en lycées gagneraient également à être plus détaillés.

Par ailleurs, le programme ne fait pas mention des solutions alternatives au CEDEB dans les zones de faible densité et/ou d'écoles incomplètes. Or, la pratique du multigrade est largement répandue puisque un quart des groupes pédagogiques du primaire y sont soumis¹⁸. Si la pratique du multigrade a des conséquences organisationnelles et financières non négligeables (versement de primes spéciales aux maîtres), elle constitue cependant une des alternatives sérieuses aux écoles normalisées. Le programme explique peu le modèle d'école accolant des classes de post-primaire à des écoles primaires organisées en multigrade. »

Le texte du PSEF après consolidation a gommé ces éléments, de sorte que les critiques dont ils avaient fait l'objet sont devenues caduques, dans la mesure où cette évolution du texte peut être comprise comme une évolution des intentions.

Par ailleurs, les stratégies de renforcement du primaire du PSEF prennent peu en compte les inégalités géographiques.

Le bilan synthétique du PDDEB tel que présenté dans le PSEF met en avant les réels progrès ainsi que les efforts restant à accomplir dans 20 provinces prioritaires, où les différents indicateurs de scolarisation restent inférieurs à la moyenne nationale. Cependant, ce thème de la priorité géographique n'est pas repris au niveau des nouvelles orientations. Les différents objectifs affichés, tels que les taux d'accès, de scolarisation, de rétention ou bien encore les ratios élèves/maître, s'expriment en moyenne nationale sans que l'accent soit mis sur les efforts de rattrapage importants à faire dans certaines zones du pays. A titre d'exemple, la question des classes surchargées en ville ou dans leurs zones périphériques (les entretiens ont fait état d'effectifs courants entre 80 et 90 élèves, et extrêmes de plus de 100 élèves dans les premières classes du primaire) n'est pas abordée spécifiquement.

2/ L'évaluation a constaté une réelle confusion sur la réforme de la formation initiale des enseignants et la proposition de leur spécialisation. En effet, la rédaction du PSEF pose d'une part les principes (i) d'un cycle de formation unique pour tous les sous-secteurs de l'éducation de base et (ii) de l'application de la spécialisation par blocs de

¹⁷ Et seulement 2 régions sur 13 dépassent cette moyenne, le Centre (5) et les Hauts Bassins (4). Synthèse de l'annuaire statistique 2011-2012, DEP/MENA – Tableau 1.1.1

¹⁸ Synthèse de l'annuaire statistique 2011-2012, DEP/MENA – Tableau 1.1.8

spécialités aux enseignants du primaire – dont le PSEF ne fait plus mention de façon explicite, à la différence du PDSEB.

Or, il ressort des entretiens menés par la mission que :

- il n'est pas prévu d'appliquer la spécialisation aux services des enseignants du primaire. Les maîtres doivent garder le caractère intrinsèquement polyvalent de leur formation et de leur pratique, ce qui est en bonne cohérence avec la pratique du multigrade déjà évoquée.
- les enseignants des CEG restent avant tout des professeurs du secondaire, spécialisés au départ par matières, puis regroupés par blocs de spécialités, un enseignant pouvant par exemple intervenir en mathématiques et en physique. Le MENA envisage en parallèle, en réitérant des expériences antérieures, de proposer aux instituteurs titulaires d'un diplôme universitaire d'être mis à disposition du niveau secondaire (CEG et lycée), après une formation courte.
- La spécialisation en formation initiale des enseignants du primaire pourrait permettre à ceux-ci d'étendre leurs services au post-primaire dans les zones rurales, à la faveur du développement de classes post-primaires à la proximité des écoles, sans que le service effectif des maîtres dans les classes primaires d'organise par spécialité
- une étude sur la formation initiale et continue des enseignants et des encadreurs est en cours ; ses résultats seront pris en compte par le MENA dans l'évolution des politiques de formation des enseignants.

Cependant, il apparaît à l'évaluation qu'ici, l'idée centrale d'instaurer un continuum éducatif n'est pas menée entièrement à son terme.

En effet, le continuum doit permettre d'aider à mettre en œuvre l'obligation scolaire de 10 ans, sachant que ce cycle d'enseignement sera final pour une grande majorité des jeunes Burkinabé. Le post-primaire prend ainsi un caractère plus généraliste et terminal, il n'est plus une préparation à l'entrée au lycée. Le profil des enseignants qui y interviennent devrait alors être plus proche de celui des instituteurs que de celui des professeurs spécialisés de lycée. Les nouveaux programmes de ces classes doivent aussi évoluer en fonction des nouvelles finalités de ce cycle.

Par ailleurs, la stratégie est peu développée sur l'enjeu représenté par la gestion des établissements post primaire de petite taille. Or, dans les zones rurales, et particulièrement les régions de faible densité, la question de l'accès au post-primaire va se poser de manière aigüe.

Enfin, suite à la promulgation de la loi d'orientation de 2007, un décret portant transfert des sous-secteurs de l'éducation de base est en cours d'élaboration au niveau du MENA. Néanmoins, ce transfert n'est pas effectif, du MESS vers le MENA dans le cas du post-primaire ; cela peut soulever de nombreuses questions, notamment en matière de maîtrise de la carte scolaire et de gestion des personnels.

3/ La mise en place du bilinguisme (langues nationales) et l'introduction de l'anglais est un autre axe fort de la réforme de l'éducation de base. Le PSEF donne un cadre stratégique et politique à ce choix : démarrages des apprentissages dans une « langue

maîtrisée », préservation de la culture nationale par la description exhaustive des langues nationales et ouverture à l'international par le prisme de l'anglais.

Cependant, le PSEF ne présente pas de stratégie opérationnelle sur les modalités de cette réforme : (i) nombre de langues retenues, (ii) modalités, rythmes et géographies d'introduction et (iii) conséquences sur la formation et la gestion des personnels, l'élaboration et la production de manuels.

Sur ce thème, l'évaluation ne peut donc qu'appuyer la recommandation de la tenue d'assises nationales sur la généralisation du bilinguisme/trilinguisme avant d'envisager l'introduction de cette réforme.

3.1.2 La question des régulations en cours et fin de cycle d'éducation de base

Tous les indicateurs d'accès ont montré une très forte expansion du sous-secteur primaire lors de la dernière décennie. En parallèle, les facteurs d'efficacité interne (taux de promotion, taux de redoublement et taux d'abandon) ont évolué favorablement pendant la même période, à l'exception notable :

- du taux de redoublement en CM2, qui a certes diminué depuis le début des années 2000 mais se maintient autour de 30% en 2011;
- du taux d'abandon en CM1, en nette progression (de 8,7% en 2001 à 13,2% en 2011).

Ces deux chiffres sont une illustration du goulot d'étranglement entre le primaire et le post-primaire. Cette question est traitée de manière prioritaire dans le PDSEB puisqu'un des autres choix stratégiques retenus est de faire sauter ce goulot.

Ce choix est tout à fait cohérent avec celui du continuum éducatif.

Cependant, sa déclinaison en objectifs dans le PSEF soulève plusieurs questions.

1/ Les objectifs ambitieux d'augmentation du taux de transition du primaire vers le post primaire démontrent la volonté des autorités « d'ouvrir les vannes » entre les deux niveaux d'enseignement puisqu'il est prévu de faire évoluer ce taux à la hausse (de 52,3% en 2010 à 67% en 2015).

Dans cette configuration, il semble impératif de veiller à ce que les problèmes d'engorgement vécus au primaire ne se reportent pas dans un premier temps sur le post-primaire. Cela nécessite une attention particulière à la gestion des programmes de réalisation d'infrastructures et de recrutement des enseignants. En effet, un afflux d'élèves dans le post-primaire mal maîtrisé peut se traduire par exemple par la dégradation du ratio groupe/pédagogique enseignant ou par l'occupation d'infrastructures scolaires du primaire en instaurant par défaut un double-flux primaire/post-primaire d'occupation des locaux scolaires. Ces facteurs influeraient négativement sur la rétention et l'abandon dans le post-primaire, alors même que ces taux restent assez faibles. Sur ce point, les autorités peuvent sans doute s'appuyer avec profit sur l'expérience menée dans 45 départements (1 par province) sur l'admission automatique des admis au CEP en classe de 6^{ème}, dont l'une des conséquences a été une certaine surcharge des effectifs, et sur le degré de progressivité nécessaire à la mise en œuvre de telles réformes.

Cette stratégie pose aussi assez rapidement la question de la régulation entre le post-primaire et le secondaire et de la nature terminale de chaque sous-cycle.

2/ Au delà de la description du système de passerelles entre les différents niveaux et types d'enseignement, le PSEF fait état de clés de répartition précises sur les orientations des enfants et des jeunes entre d'une part systèmes formel et non formel, et d'autre part enseignement général, technique et professionnel et alphabétisation.

Cependant, cette programmation ne s'appuie pas sur la description du système d'orientation qui mettrait en œuvre ces objectifs : responsables, échelons (niveaux centraux et déconcentrés), critères et modalités d'orientation. Ainsi, il serait souhaitable que l'administration précise les contours de la mise en place (i) du service d'orientation et du suivi de la formation au niveau des directions régionales du MJFPE et des inspections d'enseignement primaire et (ii) du service d'orientation dans chaque CEB. Il n'est pas indifférent en pratique d'avoir un système d'orientation plus ou moins centralisé, piloté par les enseignants ou par l'administration scolaire, laissant plus ou moins de place au choix des familles.

L'évaluation s'interroge par ailleurs sur la proposition d'orienter d'office (avec l'accord des parents) les élèves ayant moins de 03 de moyenne à partir du CE2 vers des structures d'éducation non formelle. Cela va à l'encontre du caractère par nature inclusif de l'école primaire, caractère par ailleurs largement rappelé dans le PDSEB à l'encontre des enfants défavorisés.

3/ La participation attendue du secteur au privé aux objectifs d'éducation de base, de même que le soutien qui devrait lui être apporté par l'état, manquent de précisions.

Au niveau primaire, 19,7% des élèves sont scolarisés dans le privé (2012) alors que l'objectif du PSEF est de ramener cette proportion autour de 10% (afin que 90% des enfants soient scolarisés dans le public), tout en soutenant le secteur privé sur les questions de qualité.

D'une part, il subsiste une réelle ambiguïté sur l'objectif visé de la part du secteur privé dans la mesure où « l'Etat poursuivra sa politique de soutien au privé pour qu'il assure l'encadrement d'au moins 10% des effectifs scolarisés. Si la tendance actuelle se maintient et permet au privé d'encadrer plus de 10%, c'est le ratio élève-classe qui s'améliorera ».

D'autre part, le PSEF indique qu'un des actions de soutien du privé en matière de qualité sera la diffusion de la liste du matériel didactique approprié afin que les structures s'y conforment. Il serait utile que les autres mesures d'appui envisagées soient également décrites.

3.1.3. L'évolution prévue pour la partie haute du système éducatif

Le maintien de l'équilibre financier du développement du système éducatif burkinabè impose une grande modération dans l'évolution des effectifs de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement supérieur. Cette contrainte pourrait être levée

au prix d'une mobilisation accrue de ressources, mais ce n'est pas le choix du gouvernement, qui d'ailleurs accorde à l'éducation une place raisonnable dans ses choix budgétaires.

Cette modération se traduit en premier lieu par une diminution programmée du taux de transition entre la fin de l'éducation de base (collèges) et l'enseignement secondaire général. Ce taux de transition, mesuré à 36,8 % en 2011, devrait atteindre 28 % en 2015 et 21,2 % en 2021. Il n'y a pas de réserve de principe à exprimer vis à vis de ces intentions. En revanche, le PSEF contient peu d'éléments pratiques pouvant indiquer par quel moyen les administrations du MENA et du MESS vont contrôler dans les faits l'évolution de cette transition. L'expérience internationale montre que ces objectifs sont difficiles à atteindre, de sorte que des éléments concrets de politique scolaire, portant sur les examens, les services d'orientation, les efforts de conviction des enseignants et des familles, seraient utiles à l'effet de renforcer les positions de l'administration pour la maîtrise de ce point assez critique de la gestion des flux.

Il en va de même pour l'évolution des effectifs de l'enseignement supérieur. Ces effectifs ne sont pas pléthoriques au Burkina-Faso, ce qui constitue un atout, mais le PSEF n'indique pas de moyens concrets à employer ou à développer pour empêcher qu'ils le deviennent. Le Burkina-Faso compte, en 2011, 430 étudiants pour 100 000 habitants, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne africaine. Ce chiffre est supposé atteindre 602 en 2015, ce qui est raisonnable, et se stabiliser par la suite. Cette stabilisation suppose qu'un nombre croissant de bacheliers fasse le choix volontaire de ne pas poursuivre d'études supérieures, sans que le PSEF n'indique par quel moyen les autorités entendent les encourager dans cette décision.

3.2. QUALITE ET RETENTION EDUCATION DE BASE FORMELLE

Les documents de la stratégie nationale font état de quelques signaux d'alerte concernant la qualité de l'enseignement primaire, appréhendée par le biais de mesures standardisées d'acquis scolaires. Les derniers tests PASEC (2007) indiquent une érosion des performances par rapport à la décennie précédente, tandis que les mesures effectuées dans des évaluations nationales montrent que « *le niveau des acquis scolaires reste faible au primaire* ». Il serait intéressant, au delà des valeurs moyennes, de travailler sur la dispersion des résultats : avons-nous beaucoup d'écoles médiocres ou un petit nombre d'écoles très mauvaises ? Sont-elles également réparties sur le territoire ? Se dégage-t-il des modèles explicatifs susceptibles de fonder des politiques ciblées de remédiations ou de renforcements ?

Le MENA a mis en place un système permanent de mesures des performances scolaires, au moyen de tests sur échantillon réalisés à un rythme désormais biennal. Cette capacité de mesure est précieuse et permettra de disposer d'indications récurrentes et comparables sur les effets des politiques sur les apprentissages réels des enfants, elle constitue une bonne garantie de la capacité des autorités à réaliser un suivi de cet indicateur qui figure au nombre des plus importants et correspond à l'une des priorités affichées par le PME.

Pour autant, les directions indiquées par les documents du PSEF à l'effet d'améliorer la qualité des apprentissages ne sont que partiellement convaincantes.

La formation initiale et continue des enseignants constitue le premier des leviers de cette politique citée par le PSEF. Le retour à une formation initiale de deux années est un objet de consensus chez les acteurs du système, qui ont constaté qu'une formation plus brève ne donnait pas satisfaction. Mais les documents n'indiquent pas la nature des carences que cette seconde année de formation sera appelée à combler : s'agit-il de lacunes académiques ou professionnelles, dans quel domaine, comment entend-on y remédier ?

Une remarque de même nature peut être formulée pour la formation continue. On sait par exemple que dans le post-primaire, 45 % des enseignants n'ont pas le profil requis, mais on ne sait pas dans quelle mesure cet écart est accessible à des activités de formation continue, et si oui, sous quelle forme et dans quelle ampleur ? On ne sait pas si des lacunes importantes de niveau académique ou professionnel des instituteurs de l'école primaire ont été relevées ou mesurées, de sorte qu'il est difficile d'estimer *ex ante* la pertinence des activités de formation continue envisagées, de leur ampleur ou de leur organisation, et ce d'autant moins que le PDSEB et le PAT ne les décrivent pas avec précision.

Enfin, les évaluations des acquisitions scolaires ont relevé que « *le diplôme académique ainsi que la formation initiale des enseignants ne sont pas ressortis comme significatifs dans les modèles d'explication des acquisitions scolaires* », de sorte que l'on se demande si le choix de ce levier possible d'action sur la qualité relève d'une analyse précise et fine, ou appartient à l'ordre des habitudes. Si des efforts de formation des maîtres sont jusqu'ici peu opérants, prend-on des mesures particulières pour s'assurer qu'ils vont cette fois le devenir ?

Le traitement de la question du temps scolaire dans le document du PSEF reste très en deçà de ce que laissent espérer (i) le caractère prioritaire de cette préoccupation dans le PDDEB (ii) les mesures déjà entreprises en la matière par le MENA et (iii) la réalisation d'une étude complète sur le sujet¹⁹, dont de nombreux développements auraient pu être tirés. L'amélioration du temps d'apprentissage effectif relève d'une politique composite, impliquant le directeur de l'école (suivi rapproché des absences et retards des enseignants comme des élèves, respect des temps de classe effectifs), la supervision pédagogique (contrôle des avancements des programmes, des cahiers d'élèves, des progressions), des administrations déconcentrées (dispositions pour les affectations en temps utile et les logistiques des matériels) et l'administration centrale (calendrier de la préparation de la rentrée, des recrutements et des affectations, suivi du déroulement des opérations, communication, pouvoir disciplinaire le cas échéant). Les leviers sont nombreux, l'expérience internationale riche. Une politique de temps scolaire peut espérer rattraper une part significative des temps perdus sans adjonction de mesures nouvelles et avec la simple réactivation d'habitudes administratives et de gestion routinières. Elle peut être une occasion de mobiliser les échelons les plus périphériques et les plus décentralisés, ainsi que d'associer des partenaires communaux

¹⁹ *Etude relative au volume horaire effectif de l'enseignement primaire au Burkina-Faso*, CTB/IetD, février 2008

et les parents d'élèves. Il n'y a par conséquent pas de raison de renoncer *ex ante* à des politiques de ce type.

Au demeurant, les entretiens menés au cours de la mission ont montré que des pratiques administratives soucieuses de préserver le temps scolaire continuent d'être menées. Par conséquent, cette préoccupation n'a pas disparu et il est dommage que le document du PSEF n'en fasse pas état au titre d'une véritable politique de qualité, assortie d'un système spécifique de suivi et de rapportage, en lien si possible avec quelques indicateurs simples.

La mise en place d'un référentiel de qualité, instrument de pilotage des actions en la matière, doit être saluée, même si le chemin entre cette idée et des mesures opérationnelles pour l'école et la classe n'est pas encore décrit. Ce référentiel ne semble pas avoir inspiré le PSEF lui-même, qui propose en fait une approche de la qualité centrée sur des intrants à disponibiliser.

Il faut également saluer la mention par le PSEF des « *projets d'école de qualité* » et des « *écoles de qualité amie des enfants* », dispositifs proches destinés à être regroupés. Ces activités ont l'intérêt de proposer une approche de la qualité gérée au niveau local, mais aussi d'être l'occasion de transferts de fonds directement vers les écoles, dont le procédé technique et financier n'est hélas pas décrit dans le document. L'importance financière de ces activités (764 millions de CFA en 2011) aurait pu justifier de plus longs développements dans le document, quant à leur contenu et à leurs modalités opérationnelles de ces opérations. Il n'y a pas lieu de douter de leur pertinence, cependant, deux questions méritent d'être approfondies :

- une évaluation des résultats antérieurs de ces projets fonde-t-elle la volonté de leur extension ?
- l'extension à l'échelle d'un tel dispositif au profit d'environ 11 500 écoles primaires pose des problèmes opérationnels complexes, pour le portage des financements, le suivi des projets et l'encadrement des équipes, mais le programme, pas plus que le PAT, ne dit pas quelles dispositions sont prises pour cela.

L'analyse des facteurs et des situations de non-qualité pourrait se révéler une voie porteuse en la matière, elle correspondrait du reste mieux aux idées avancées dans le référentiel de qualité. Outre le temps scolaire, deux facteurs apparaissent en filigrane dans le texte du PSEF mais ne font pas l'objet d'exploitation raisonnée en termes de politique de qualité.

Le caractère pléthorique des effectifs de certaines classes en milieu urbain est l'un de ces facteurs. On imagine sans peine qu'un enfant de six ans scolarisé dans une classe de plus de cent élèves en CP1 a de maigres chances d'apprendre convenablement la lecture et encore moins l'écriture. Dans ce genre de situation, on distingue d'ailleurs mal entre une mesure d'accès et une mesure de qualité. Le PSEF ne fait pas état de ces situations, qui appellent pourtant des mesures simples à identifier, comme un rang élevé de priorité dans les programmes de construction et d'affectation des maîtres, voire, dans l'attente, la mise en place de solutions provisoires de désengorgement, proches de celles qu'on emploierait en situation d'urgence, comme l'édification de tentes. A titre provisoire, le

fonctionnement en double flux de ces classes, non souhaitable dans l'absolu, pourrait permettre également d'offrir un environnement de moins mauvaise qualité.

Les comportements non professionnels des enseignants nuisent tant aux apprentissages qu'à la rétention mais le programme ne propose pas de mesures pour tenter d'y mettre un terme. Il peut s'agir d'un phénomène non marginal. Au Kenya, plus de mille enseignants ont été licenciés en deux ans pour des faits de ce type.

Enfin, une attention accrue à la distribution à temps et partout des intrants essentiels permettrait la résorption de facteurs importants de non qualité, sans qu'il y ait lieu de développer des politiques nouvelles, mais plutôt de se pencher sur des questions pratiques de délais dans les circuits de dépense et de logistique. Pour les manuels scolaires, la récente étude de traçabilité des dépenses publiques a montré que les circuits de distribution ne sont pas maîtrisés et qu'il existe encore un marché parallèle du livre, l'évaluation du PDDEB et l'enquête d'opinion ont relevé que la distribution de fournitures avec le cartable minimum connaissait de nombreux et importants retards.

3.3. DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE NON FORMELLE ET DE L'ALPHABETISATION

Tout en reconnaissant que les programmes d'éducation non formelle et d'alphabétisation doivent être envisagés comme de réelles alternatives éducatives et non des voies empruntées par défaut, le PSEF n'évite pas les difficultés rencontrées par ce sous-secteur.

Afin d'accompagner le développement du sous-secteur, le PSEF propose donc la mise en place d'un certain nombre de réformes, tout en continuant de s'appuyer sur la stratégie du « faire-faire » déroulée durant la dernière décennie, notamment avec le concours du FONAENF.

3.3.1. Mutualisation

Un des fils conducteurs de ces réformes sur lequel l'évaluation souhaite attirer l'attention est celui de la **mutualisation**. Cette approche paraît très positive en tirant avantage des activités de soutien au développement du système formel (programme de constructions scolaires et d'électrification). Néanmoins, la transcription de ce principe dans les objectifs spécifiques, et au delà dans les programmes d'activités, soulève les questions suivantes.

➤ Pour le public adolescent (9-14 ans), il est proposé de recourir aux CAB, structures temporaires proposant des cours accélérés d'alphabétisation (le PSEF indique des campagnes de 6 mois, par opposition au cycle de formation de 4 années des CEBNF) à des cohortes annuelles de plus de 80 000 jeunes. Concrètement, le PSEF propose l'ouverture de 3393 salles d'alphabétisation et d'appuyer les opérateurs du FONAENF pour prendre en charge les 3393 animateurs correspondants. Le PSEF n'indique cependant pas dans quelle mesure et suivant quelles modalités le programme

CAB pourra s'appuyer sur le réseau existant d'infrastructures, d'autant que si les programmes des CAB doivent être intensifs, on voit mal comment pourra s'opérer la mutualisation des bâtiments avec un autre emploi.

➤ Enfin, le PSEF mentionne l'emploi de stratégies innovantes de mutualisation de ressources pour les activités d'alphabétisation des jeunes de 15 à 24 ans, sans donner plus de détails sur les contenus de ces stratégies.

3.3.2. Conditions d'accueil et qualité des apprentissages

Comme cela a déjà été mentionné, les attentes placées par le PSEF dans les cycles non-formels et d'alphabétisation sont importantes, particulièrement en termes de jeunes à prendre en charge dans les prochaines années. Parallèlement, il faut rappeler les difficultés soulignées par l'évaluation du PDDEB, notamment sur la persistance de « l'analphabétisme de retour », attribué à un manque de suivi des sortants des programmes et sur le maintien de taux élevés d'abandon et de déperdition, en dépit des progrès accomplis.

Dans ce contexte, on note que le PSEF déploie un large éventail de mesures destinées à soutenir et promouvoir la qualité des programmes d'éducation non formelle et d'alphabétisation, sans cependant y apporter de degré de priorité clair.

Par ailleurs, il sera nécessaire de veiller à maintenir une qualité d'accueil qui garantisse des conditions d'apprentissage correctes, en portant attention dans la construction des plans d'action et des budgets relatifs à ce que les coûts unitaires ne baissent pas en deçà d'une limite acceptable.

3.3.3 La question des passerelles entre le formel et le non formel

En accord avec la vision holistique du système éducatif développée en plusieurs points du PSEF, la question des passerelles entre systèmes formel et non formel est évoquée à plusieurs reprises.

Enfin, et cela sera davantage développé au point 3.4 du présent rapport, la ligne de partage entre compétences du MENA et MJFPE n'est pas dessinée, notamment concernant le plan de généralisation de la formation professionnelle.

3.4. Enseignement et formation techniques et professionnels.

Le constat est que le document du MJFPE met l'accent sur les aspects fondamentaux de la structuration du sous-secteur, avec des ambitions intéressantes qui sont peu reflétées dans le PSEF.

On trouve ainsi dans les principes directeurs énoncés par le MJFPE l'« *instauration d'une gouvernance partenariale avec les acteurs du monde économique et des secteurs sociaux* », qui se traduit par « *la mise en place de mécanismes de financement soutenables et durables à travers des partenariats de co-financement public / privé / PTF* ». Ces options

politiques de base ne sont pas traduites dans le PSEF, le fait qu'elles figurent dans un autre document est de nature à rassurer les partenaires.

Il apparaît plus difficile de réconcilier les deux documents quant aux formes que peut prendre l'offre de formations. Pour le MJFEP, les dispositifs de formation résidentielle ne doivent pas être développés, puisque « le faible niveau de partenariat qu'il entretient avec le monde économique entraîne un écart conséquent entre les qualifications qu'il permet d'acquérir et les besoins des acteurs économiques ». Une option est donc marquée pour le développement d'offres plus souples en alternance et faisant la part belle à la co-gestion et aux co-financements.

Dans tous les cas, l'expérience internationale montre que la croissance des capacités des dispositifs de formation courte et alternée destinée à des jeunes sortis précocement du système scolaire, avant la fin ou juste à la fin de l'école de base, s'opère lentement, plusieurs années étant nécessaires pour la structuration de l'offre autour des partenariats nécessaires (cadre national de qualifications et de certifications, fonds de financement, structures d'ingénierie de formation, partenariats avec les branches ou avec les organisations d'artisans et employeurs). Il faut admettre que le Burkina-Faso ne pourra pas offrir avant de nombreuses années une solution de formation à tous les jeunes de moins de seize ans qui ne sont plus scolarisés. Dans un premier temps, l'atteinte d'objectifs en termes de structuration du secteur doit primer sur celle d'objectifs en termes de nombre de jeunes accueillis en formation.

Quant au processus de lancement de la nouvelle stratégie décennale, la façon la plus simple d'assurer l'harmonie et le réalisme des ambitions stratégiques consisterait à adjoindre à l'ensemble documentaire soumis au PME (i) le plan d'actions du MJFEP et (ii) une indication aux termes de laquelle ce document à plus court terme et plus opérationnel que le PSEF primera, à titre de référence, pour la préparation des plans d'action annuels jusqu'en 2015.

3.5. Enseignement secondaire général et enseignement supérieur

La principale différence entre le PSEF et le PDSEB est précisément qu'il intègre les prévisions stratégiques du MESS pour ces deux sous-secteurs, ce dont il faut se féliciter. Les effectifs prévus pour ces sous-secteurs ont été ajustés en janvier 2013 et sont conformes avec les anticipations du modèle de simulation.

Sur un plan qualitatif, le PSEF exprime deux intentions sans donner beaucoup de précisions sur les mesures exactes que le MESS entend prendre pour les réaliser.

3.5.1. Les disparités dans l'enseignement secondaire général

Ces disparités sont bien connues et sont relevées par le diagnostic, elles concernent la situation géographique et le genre des étudiants. Il y a dans l'enseignement secondaire général à peu près une fille pour deux garçons (indice de participation des filles, 2011, 36 %).

Les réponses du PSEF aux disparités dépassent peu l'affirmation d'intention. Des programmes de construction en milieu provincial sont certes une partie de la réponse aux disparités géographiques, mais (i) il aurait été judicieux de formuler une analyse géographique précise de ces écarts régionaux de façon à être en mesure d'identifier les localisations les plus adaptées pour les fins de cette politique (ii) la question de l'accès ne se résume pas à des questions de construction, en milieu rural. Quant aux disparités de genre, elles sont d'une telle ampleur qu'il faut supposer que pour les attaquer, des mesures plus énergiques que des cours de soutien et des actions de persuasion sociale. Il est clair que le détail des mesures n'est pas exposé dans le PSEF, on aurait à défaut pu attendre une description des dispositions prises pour les définir et les chiffrer dans un avenir proche.

3.5.2. Approches professionnelles et diversification de l'offre dans l'enseignement supérieur

Sur cette question, la lecture du PSEF laisse les mêmes interrogations que sur la question précédente. Il n'y a aucune raison de douter des intentions du MESS pour faire mieux se rencontrer les offres de formation et les perspectives d'emploi. Cependant, une description plus précise de la façon dont vont évoluer les cartes des formations, des expérimentations en cours ou prévues, du développement (pourtant déjà amorcé) des licences et des masters professionnels aiderait à renforcer la crédibilité du programme. On note aussi l'absence d'intention exprimée de développement de filières courtes d'enseignement supérieur technologique ou professionnalisant.

4. COÛTS ET FINANCEMENT DU PSEF

4.1. Cadre économique global de la soutenabilité

La mobilisation de ressources publiques en faveur de l'éducation au Burkina-Faso est raisonnable, quoi qu'elle n'atteigne pas le niveau qui correspondrait à une priorité de premier rang accordée au secteur. Les arbitrages intersectoriels allouent à l'ensemble du secteur de l'éducation, enseignement supérieur compris, le cinquième du budget de l'Etat en dépenses courantes. Cette proportion honorable est tempérée par la modestie traditionnelle de la pression fiscale au Burkina-Faso (14 % en 2012, avec une augmentation anticipée de deux points au cours de la période de prévision.) Il en résulte que le financement public de l'éducation représente moins de 4 % du PIB, respectivement 3,2 % et 3,9 %²⁰ en 2012 et en 2020.

La pression démographique reste forte, avec un accroissement naturel annuel de 3,2 %. Cette dynamique contraint le secteur de l'éducation à une augmentation continue de ses capacités d'accueil, tout indiquant que cette nécessité ne connaîtra pas de répit avant la fin de la période de prévision.

²⁰ Cette valeur de 3,9 % du PIB correspond à la moyenne africaine.

Les arbitrages intrasectoriels montrent qu'aucun segment du système scolaire ne voit sa part de dépenses connaître pendant la période de prévision une augmentation qui pourrait constituer une menace pour le développement de l'éducation primaire ou de l'éducation de base. En particulier, les parts respectives de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement supérieur restent stables ou en léger tassement – sous l'hypothèse d'une maîtrise par les autorités de la régulation des flux vers ces cycles.

Il a été noté plus haut (3.1.3.) que la maîtrise de la transition entre la partie basse et la partie haute du système ne paraissait pas décrite avec suffisamment de précision, de sorte qu'il existe là un risque sur le soutienabilité du chemin de développement décrit par le PSEF

Un élément important du coût de l'éducation réside dans les salaires enseignants. Le salaire moyen des enseignants du primaire s'établit aujourd'hui à 5,1 points de PIB par habitant, ce qui est un peu supérieur à la moyenne africaine et à la valeur de l'ancien cadre indicatif de FTI. Cette valeur est clairement reliée à la persistance d'un ratio élèves/maître élevé. Le modèle de simulation anticipe une légère diminution de cette valeur, qui atteindrait 4,7 points en 2020.

L'ensemble du contexte global des coûts et des financements de l'éducation au Burkina-Faso montre des contraintes fortes (démographie et salaires) en regard d'une mobilisation convenable mais non exceptionnelle des ressources publiques. Il en résulte que le développement du secteur n'est soutenable qu'à la condition de suivre le rythme mesuré qu'il a connu jusqu'ici. S'il est très possible de voir l'accès et l'achèvement à l'école primaire s'améliorer, voire de constater des progrès sur la scolarité des jeunes de 12 à 15 ans, il n'est pas envisageable en revanche d'anticiper ni des progrès très rapides sur l'ensemble de l'éducation de base, ni des progrès qui bénéficieraient de façon égale à tous les segments du système.

4.2. Appréciation de la soutenabilité du PSEF sur la base du modèle de simulation

Un modèle de simulation a été développé à l'effet de procéder aux arbitrages nécessaires et de fixer des priorités. Ce modèle est établi en valeurs nominales, ce qui explique les valeurs élevées des taux de croissance du PIB sur la base desquelles sont opérées les anticipations de ressources, et qui sont cohérentes avec les valeurs arrêtées par la SCADD (Stratégie de croissance accélérée et de développement).

Le modèle de simulation a été réajusté à la fin du processus de préparation du PDSEB, en octobre 2012, puis modifié en janvier 2013. En effet, les indications qu'il donnait dans ses versions antérieures ne permettaient pas de garantir que les cibles visées puissent être mises en rapport avec un mode de financement soutenable. Il en résulte que certaines cibles quantitatives du PDSEB, dans sa version d'août 2012 ont dû être révisées et sont caduques.

Le modèle de simulation montre un équilibre raisonnable entre les ressources et les dépenses anticipées.

4.2.1. Examen de l'équilibre financier à court terme (2013-2015)

a) Gaps bruts.

On nomme gap brut un écart de financement entre les ressources nationales du budget de l'Etat et les dépenses du système éducatif. Le gap brut est décliné en gap brut sectoriel et gap brut portant sur l'éducation de base.

Les calculs du modèle de simulation donnent les valeurs suivantes (millions de CFA)

	2013	2014	2015	Total 2013-2015
Total ressources nationales éducation (y compris ABG)	287 165	322 475	360 647	970 287
Total des dépenses éducation	357 291	388 768	416 926	1 162 985
Gap brut secteur	-70 126	-66 293	-56 279	-192 699
<i>En %</i>	<i>-19,63%</i>	<i>-17,05%</i>	<i>-13,50%</i>	<i>-16,57%</i>
Total ressources nationales pour éducation de base	216 771	238 854	262 175	717 801
Total des dépenses éducation de base	259 201	288 959	317 164	865 325
Gap brut éducation de base	-42 430	-50 104	-54 989	-147 524
<i>En %</i>	<i>-16,37%</i>	<i>-17,34%</i>	<i>-17,34%</i>	<i>-17,05%</i>

Le taux brut de dépendance du secteur n'est pas alarmant. Le détail du modèle montre aussi que les ressources domestiques excèdent les dépenses courantes, entendues au sens que la comptabilité publique donne à ce terme, c'est à dire incluant, outre les salaires, les dépenses de formation et de manuels, souvent considérées dans d'autres pays comme des investissements.

b) Gaps nets

On entend par gap net l'écart de financement entre les ressources disponibles pour le secteur (ressources domestiques et appuis extérieurs déjà connus) et les dépenses anticipées. Le gap net peut aussi être décliné en gap net sectoriel et gap net pour l'éducation de base.

Les financements en cours des partenaires techniques et financiers pour la période (2013-2015) se présentent ainsi (millions de CFA) :

	2013	2014	2015	Total 2013-2015
Financement CAST	22 000	20 000	20 000	62 000
Financement projet	13 653	14 726	10 000	38 379
Total financement extérieurs	35 653	34 726	30 000	100 379

Grâce à une bonne mobilisation des partenaires techniques et financiers, les financements extérieurs disponibles représentent déjà 68% du gap brut de financement. Le gap net de financement est donc de :

Gaps nets	2013	2014	2015	2013-2015
Gap global secteur Education	-70 126	-66 293	-56 279	-192 698
Gap Education de base	-42 430	-50 104	-54 989	-147 523
Financement CAST	22 000	20 000	20 000	62 000
Financement projet	13 653	14 726	10 000	38 379
Total financement extérieurs	35 653	34 726	30 000	100 379
Gap Education de base à financer (hors PME)	-6 777	-15 378	-24 989	-47 144

c) Don du PME et gap résiduel

Le gap résiduel après le don du Partenariat mondial est de 8 045 millions de CFA, soit environ 16,1 MUSD ou 0.9 % des dépenses totales de l'éducation de base pour la période considérée.

Les intentions de financement des partenaires techniques et financiers du secteur ne sont pas toutes connues pour 2015. Il se peut que ces apports couvrent en totalité ce gap résiduel, mais même si ce n'était pas le cas, la faible ampleur de cet écart de financement n'est pas de nature à remettre en cause l'équilibre global des ressources et des dépenses. Dans ce cas, seul un petit nombre d'activités prévues par le plan triennal devra être décalé dans le temps, sans qu'il soit nécessaire de remettre en cause l'économie générale des prévisions.

4.2.2. Examen de l'équilibre financier à long terme (2013-2021)

L'examen de l'équilibre financier à long terme du PDSEB est par nature beaucoup plus hasardeux que sur le court terme. Etant donné que les prévisions sur les apports de ressources extérieurs ne couvrent pas toute la période, on ne peut examiner que le taux brut de dépendance, dans ses deux déclinaisons, pour l'ensemble sectoriel et pour l'éducation de base.

Le modèle de simulation (dans sa version de janvier 2013, considérée comme désormais stable) permet de calculer ces taux comme suit :

Gaps et dépendance	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gap global secteur Education	-70 126	-66 293	-56 279	-44 520	-61 211	-64 643	-365595	-55 042	-45 769
<i>En %</i>	-19,63%	-17,05%	-13,50%	-10,42%	-12,77%	-12,38%	-42,19%	-9,11%	-7,06%
Gap Education de base	-42 430	-50 104	-54 989	-48 567	-50 487	-54 682	-61 545	-72 397	-81 991
<i>En %</i>	-16,37%	-17,34%	-17,34%	-14,84%	-14,22%	-14,09%	-14,42%	-15,31%	-15,71%

La valeur du taux brut de dépendance pour l'ensemble sectoriel en 2019 est de toute évidence aberrante, elle résulte d'une erreur de formule du modèle qu'il est malaisé de retracer. Cette valeur doit donc être retirée de l'examen.

Les autres valeurs sont convergentes, dans le sens (i) de la diminution de la dépendance extérieure de l'ensemble du secteur, (ii) de la stabilisation de la dépendance extérieure de l'éducation de base (iii) du maintien de ces valeurs dans un ordre de grandeur qui a jusqu'ici permis au Burkina-Faso de trouver les ressources extérieures correspondantes.

4.3. Conclusion

Il résulte de ce qui précède que les anticipations de ressources et de dépenses telles qu'elles sont consignées dans le modèle de simulation font apparaître un équilibre satisfaisant entre les ambitions du PSEF dans leurs aspects quantitatifs et les ressources financières que le système éducatif national peut raisonnablement espérer pendant la période de prévision.

Il est tout aussi clair que ces équilibres financiers tiennent à la progressivité de l'évolution des transitions entre cycles et de la mise en place du continuum éducatif. Si les hypothèses posées sur ces points par le modèle ne devaient pas être tenues, l'équilibre financier du secteur et la soutenabilité du PDSEB pourraient en être affectés.

5. GOUVERNANCE, PILOTAGE, CADRE DE RESULTATS ET SUIVI-EVALUATION, RAPPORTAGE

5.1. Gouvernance sectorielle

D'une part, la loi d'orientation 2007/MEBA/SG-SP-PDDEB a redéfini les contours du système éducatif et introduit le champ et les objectifs de l'éducation de base. D'autre part, le décret 2011-329/PRES/PM/SGG-SM a défini les attributions des ministères et

confirmé les compétences partagées du MASSN, du MENA, et MESS et du MJFPE sur le secteur de l'éducation de base.

De fait, cette configuration n'a pas empêché l'élaboration du PSEF mais pose cependant certaines questions quant à sa mise œuvre opérationnelle, au-delà des aspects de bonne coordination entre les services. En effet, l'application du continuum éducatif va entraîner l'apparition des CEDEB au sein desquels vont coexister les 3 niveaux du préscolaire, du primaire et du post-primaire. Or, pour s'en tenir à des aspects pratiques, la gestion de la carte éducative et des personnels des différents niveaux relèvent pour l'instant des compétences des ministères concernés.

Enfin, il est ressorti au cours de l'évaluation que les services du MENA se préparent pour anticiper les transferts de compétences en provenance du MESS et du MASSN en élaborant des textes ou des organigrammes, sans qu'il soit possible aujourd'hui d'avoir un calendrier précis sur l'aboutissement des transferts.

5.2. ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Tout d'abord, il y a lieu de se féliciter des mécanismes institutionnels de pilotage. Les organes et instances existent et permettent la concertation entre partenaires de l'éducation de manière régulière, et sur la base d'une documentation abondante et largement partagée. L'ensemble des partenaires rencontrés lors de l'évaluation ont fait part de leur satisfaction sur ces points et noté les progrès accomplis pour la phase de préparation du PSEF; ils ont particulièrement relevé la bonne implication et participation de la société civile.

On peut également souligner que la participation attendue du PME dans le CAST va intégrer naturellement les objectifs et attentes du PME dans les mécanismes de concertation et de suivi conjoints. Cela correspond d'ailleurs à une proposition issue de la 16^{ème} mission conjointe de suivi du PDDEB.

Le document d'évaluation du PDDEB a cependant pointé un certain nombre de dysfonctionnements du pilotage, particulièrement aux niveaux déconcentrés et décentralisés. La présente évaluation a également relevé des difficultés de même nature dans le processus d'élaboration du PSEF, telles que détaillées au point 2 de ce rapport.

Il n'apparaît absolument pas nécessaire d'ajouter de nouvelles strates de pilotage au schéma existant, ni même d'en modifier profondément les mandats. La priorité se situe plutôt au niveau du fonctionnement des différentes instances.

En dépit de problèmes mineurs et courants d'organisation, la régularité de la tenue des différents temps de concertation, ainsi que leur caractère participatif, ne paraît pas être un problème au niveau central, sauf exception²¹; les missions conjointes de suivi se tiennent en temps et en heure, avec globalement la documentation adéquate disponible. Les partenaires ont émis plus de réserve sur l'effectivité des modes de communication et de concertation aux niveaux régional, provincial et communal. Sur ce point, qui sera

²¹ Des partenaires ont signalé que le comité de pilotage pour l'élaboration du PDSEB ne s'est pas réuni.

développé plus précisément dans la partie 5.4, plusieurs partenaires font état du besoin d'une formalisation plus poussée du rôle attendu de chacun, des obligations de rendre-compte comme des droits de participation et d'accès à l'information. Cela est vu comme particulièrement important pour une implication réelle et efficace de la société civile.

Le PSEF prévoit de s'appuyer sur les organes et instances consultatifs existant au niveau régional et sur les conseils régionaux de l'éducation mais sans développer plus avant les rôles et modalités de fonctionnement de ces structures. Il est également prévu que l'état recoure davantage aux prestataires de services privés suivant un principe de subsidiarité, mais sans préciser sur quels types de tâches cela pourrait se mettre en place.

Un autre point d'attention tient à la nature même du dialogue sectoriel. Comme cela a été noté par les partenaires, les temps de concertation n'ont pas manqué, de même que les échanges continus pendant l'élaboration du PSEF. Mais il ressort de l'évaluation que la concertation s'est parfois perdue dans la multiplicité des sujets de débat et a manqué de structuration autour des grands défis posés au système éducatif burkinabé et aux réformes proposées.

Le dialogue sectoriel gagnerait donc à un recentrage net sur quelques axes essentiels de politique devant rythmer les temps forts de la concertation. Autrement dit, il s'agit de donner un tour plus stratégique au suivi conjoint du secteur par les autorités et les partenaires, ce qui reste tout à fait compatible avec un suivi fin des réalisations des plans d'action ; les instances et temps de concertation pouvant s'adapter de manière souple à ces différents objectifs.

L'évaluation propose au 5.3 ci-dessous le développement d'un cadre d'indicateurs pouvant appuyer le pilotage sectoriel dans cet esprit.

Sur les mécanismes de suivi-évaluation et de rapportage, le PSEF se situe à un niveau très général.

Il est question (i) d'élaborer un manuel de suivi évaluation des activités du MENA et de ses partenaires et (ii) de mettre à jour les outils de rapportage au MENA et au sein des structures partenaires. Ces propositions sont sans doute nécessaires mais ne sont pas basées sur une présentation et un diagnostic synthétiques des outils actuels, afin de pouvoir orienter concrètement les modifications à apporter.

De même, des points focaux chargés du rapportage, ainsi qu'une équipe en charge de collecte de données et d'analyse, devraient être installés. Le document n'indique pas clairement les besoins spécifiques auxquels ils viennent répondre par rapport aux procédures actuelles, leur positionnement dans les différentes structures et leurs modalités de fonctionnement.

5.3. INDICATEURS DE RESULTATS

Les indicateurs devant permettre le suivi et l'évaluation du PSEF se trouvent dans le cadre logique, en annexe du document principal. Ils ne sont pas repris dans le plan d'actions triennal.

Le cadre logique énumère exactement 455 indicateurs, ce qui laisse interrogatif sur le déroulement comme sur l'intérêt des revues sectorielles. Le cadre logique, outil d'aide à la conception de projets se révèle au demeurant peu adapté à la synthèse ou à l'agrégation des indicateurs destinés à l'appréciation d'ensemble des politiques publiques.

La plupart des 455 indicateurs du cadre logique sont des quantités, beaucoup renvoient à des édifications de bâtiments ou à l'acquisition d'intrants, certains à des flux d'élèves exprimées en taux ou en valeur absolue.

En dépit ou à cause de leur grand nombre, ces indicateurs risquent de ne pas donner une image du système qui soit utile à l'analyse des politiques.

En premier lieu, il est frappant de constater que les indicateurs chiffrés sont tous des valeurs absolues et des valeurs moyennes, l'examen des écarts n'étant jamais proposé. Or, la question des disparités, à laquelle le PSEF entend être une réponse politique, appelle l'examen d'écarts. Par exemple, quand il s'agit des mesures des acquisitions scolaires, le score moyen des enfants testés nous renseigne beaucoup moins que l'écart entre les meilleurs et les moins bons, ou la proportion d'enfants atteignant un score acceptable, ou la dispersion des résultats selon le genre, la géographie ou le type d'école. Si des écoles entières affichent des résultats proches de la nullité, cela appelle des mesures de type administratif, tandis que si toutes les écoles affichent des résultats médiocres, la réponse comprendra surtout des activités pédagogiques.

Il en va de même sur un indicateur de service rendu très important comme le ratio élèves/ maître ou élèves / division pédagogique : ce sont les variations géographiques de ces ratios, accompagnées de valeur minimales et maximales (les 10 % de classes les plus chargées ont plus de x élèves) qui nous indiqueraient à quel point le système est équitable ou ne l'est pas et s'il existe des situations inacceptables appelant des mesures d'urgence ou provisoires. Ainsi compris, cet indicateur nous renseignerait à la fois sur la pertinence des politiques de gestion des ressources humaines et de constructions scolaires et sur la qualité de l'éducation, appréhendée par le service rendu. Une valeur moyenne de ces ratios a en revanche très peu de sens et ses variations ne traduiront que l'ampleur de la politique globale de recrutement, que l'on connaît déjà par ailleurs à la simple lecture de la loi de finances.

L'éviction du local et des aspects géographiques est totale ou presque dans cette batterie d'indicateurs, qui correspond à la gestion d'un pays abstrait ne connaissant aucun mouvement de décentralisation ou de déconcentration. Les provinces prioritaires ont disparu, les zones d'attraction rapide de population ne sont pas traitées à part alors qu'elles constituent souvent des abcès scolaires avec des effectifs pléthoriques et des retards, faute de capacités, dans le démarrage des scolarités. La lecture de ces indicateurs pourrait laisser penser, ce qui n'est heureusement pas le cas, que les politiques scolaires sont identiques en tous points du territoire burkinabè.

Enfin, au delà des indicateurs de résultats, le cadre logique du PSEF comporte peu d'indicateurs de processus. Ceux-ci sont mentionnés sous forme binaire, publication d'un texte réglementaire ou existence d'un document stratégique. Cela ne suffit pas à

attester que les réformes de la gestion sont prêtes à porter leurs fruits. Par exemple, au point R2 de l'objectif spécifique n° 9 sur l'éducation inclusive, l'indicateur est « *existence d'une stratégie développée* ». Cet indicateur ne nous renseigne pas sur l'aptitude des administrations à la mettre en œuvre, la disponibilité des financements, les éventuels changements dans les structures de pilotage, l'établissement de relations avec de nouveaux acteurs, etc., qui sont autant d'autres préalables à l'accueil effectif d'enfants à besoins spécifiques. Sur un point de ce type, l'indicateur ne peut pas se contenter d'être binaire (le document existe ou non), il doit être composite et comporter un élément d'appréciation qualitative, éventuellement confié à un tiers.

L'appréciation de la mission d'évaluation est donc que la batterie fine et abondante des indicateurs du cadre logique doit, dans la suite du processus, être complétée par un cadre indicatif plus restreint, plus synthétique, reflétant mieux les questions de disparités, l'avancement des réformes et le comportement du système à l'échelle locale. Le caractère synthétique de ce cadre pourra être recherché par l'examen couplé de plusieurs indicateurs, quand l'un éclaire l'autre sur la réalité de terrain. Par exemple, l'amélioration de l'accès au post-primaire peut être examiné en relation avec la qualité de l'accueil ; si cette dernière se dégrade, cela signifie que la politique n'est pas un succès, en dépit de la croissance éventuellement flatteuse du premier indicateur.

La rédaction du document du programme soumis au PME, dans les normes de l'agence de supervision, sera légèrement postérieure à la présente évaluation externe. Ce travail sera l'occasion d'élaborer un cadre indicatif de résultats et de performances plus conforme aux attentes exprimées ici. Il sera alors souhaitable que le MENA développe un cadre indicatif du même type, par extension, à l'effet de couvrir l'ensemble des ambitions du PDSEB et non celles seulement qui seront retenues pour être mises en relation avec le financement du PME.

5.4. Décentralisation, déconcentration

La décentralisation et la déconcentration occupent une place modeste dans le document du PSEF. Elles se voient consacrer deux brefs paragraphes. Les COGES sont cités, puis oubliés dans les aspects opérationnels des politiques et non financés, alors que l'un des PTF consacre un projet du reste bien accueilli à en mettre au point le fonctionnement, de façon à ce qu'ils puissent recevoir des subsides. La pratique importante de subventions à des projets d'écoles n'est pas mise en relation avec la déconcentration, alors qu'elle constitue une étape importante dans la dévolution de fonds vers la périphérie du système et qu'elle place les acteurs locaux en position de gestionnaires et de décideurs.

Symétriquement, décentralisation et déconcentration sont l'un des fils conducteurs du rapport d'évaluation rétrospective du PDDEB. Ce rapport nous renseigne de nombreuses façons sur ces mouvements au cours de la décennie écoulée et ce n'est pas pour conclure – ce qui serait étonnant – que ces politiques ont atteint leur point d'achèvement à la satisfaction de tous. Bien au contraire, on apprend dans ce rapport que des conflits ont surgi entre les acteurs locaux, CCEB, maires et directeurs d'école, que certains maires ne maîtrisent pas les textes relatifs à la gestion décentralisée des personnels de l'éducation, que de façon générale « *difficultés et insuffisances sont*

abondamment soulignées lors des entrevues ». On suppose que les efforts du PDDEB n'ont pas totalement porté fruit, puisque « *les zones rurales se vident de leurs enseignants et encadreurs de proximité au profit des centres urbains* » en dépit de la décentralisation des recrutements et des affectations. Les évaluateurs portent alors une conclusion sévère : « *si le principe de la décentralisation est bien accueilli par tout le monde, il reste que cette politique n'a pas amélioré sensiblement la gestion, compte tenu de sa faible maîtrise pour l'instant (...) le principe de subsidiarité rest(ant) un vain mot.* »

Au nombre des très rares certitudes que l'on peut avoir sur les politiques de développement de l'éducation, il y a ceci que seule la multiplication des lieux de mise en œuvre des politiques et d'exécution des dépenses permet de suivre dans de bonnes conditions une expansion forte des scolarités sur un territoire étendu.

5.4.1. Aspects financiers

Sur les comptes publics, aujourd'hui, les CEB n'ont pas accès à la dépense²². La pratique consiste donc pour ces échelons périphériques à exprimer des besoins en nature. Les listes sont consolidées à la direction régionale qui exécutera la dépense après son ordonnancement à Ouagadougou. Suivra alors la distribution hasardeuse des fournitures en nature. Il n'y a pas de façon plus compliquée et moins efficace d'acheter des fournitures ou du carburant pour un CEB, qui représente l'échelon le plus fin de l'administration déconcentrée et le plus à même de gérer les structures pédagogiques des écoles, les formations continues, la carte scolaire et l'appui aux communes. Le MENA subit ici l'état de procédures de la comptabilité publique qui ne sont pas de son ressort, il ne s'agit pas de l'en blâmer.

Cependant, des alternatives plus fluides pour la dépense courante peuvent être étudiées et/ou expérimentées. Dans certains pays, il est possible depuis un fonds commun de l'éducation de créditer des comptes bancaires ouverts par les échelons déconcentrés, jusqu'à l'école, sous formes d'avances à justifier. La compatibilité d'un schéma de ce genre, depuis le CAST, avec les règles en vigueur au Burkina Faso, pourrait être questionnée. Les structures des COGES peuvent également avoir vocation à exécuter des dépenses pour le compte des écoles. Malheureusement, le PSEF ne décrit pas les options prises en la matière. Ces options devraient dans un second plan prendre un tour plus opérationnel. A la lecture du PSEF, on pourrait croire que les difficultés liées à la grande centralisation de la dépense sont destinées à rester en l'état, dans l'attente d'une future réforme de la comptabilité publique.

Sur un plan plus matériel, la mission a constaté que les logistiques locales, à partir des directions provinciales vers les CEB et les écoles, relèvent encore du hasard et des bonnes volontés. Qu'il s'agisse de transmettre de l'information, des documents ou des manuels, c'est le hasard des visites qui préside aux distributions ascendantes et descendantes, ce qui occasionne retards et pertes. Le PSEF ne fait pas état de cette question, qui relève du domaine du renforcement (de la construction) de capacités institutionnelles. Les logistiques sont au cœur de l'éducation en général et de la

²² Les CCEB ont théoriquement accès à des provisions pour menues dépenses, c'est à dire à des avances en numéraire à justifier ex post pour des dépenses courantes de fonctionnement. Dans la réalité, même à proximité de Ouagadougou, seule une petite minorité de CCEB en bénéficie.

déconcentration administrative en particulier, elles méritent une attention et une planification plus attentives.

Le point le plus faible du PSEF, de ce point de vue, est la question du développement des maîtrises d'ouvrage communales pour les constructions scolaires et des transferts de ressources qui leur seront associés. (Cette question sera développée au point 6 du présent rapport). Outre que le concept de régie communale n'est pas défini, il reste beaucoup d'incertitudes sur la mise en pratique, le suivi des expérimentations, le rythme souhaité pour ce développement, le renforcement parallèle et nécessaire des structures administratives sectorielles déconcentrées. Le détachement par le MENA de gestionnaires de bon niveau (issus de l'ENAM) auprès des communes est un début de réponse, mais il est documenté que cela ne concerne qu'une minorité de communes et que ce détachement ne va pas de soi pour des petites communes rurales. En ce qui concerne les appuis techniques à la maîtrise d'ouvrage, les communes ont recours aux agents déconcentrés du ministère en charge des infrastructures, mais ceci n'est pas formalisé, et ne s'exerce que tant que la commune est à proximité immédiate d'un chef-lieu de région. Le PSEF ne comprend pas d'éléments décrivant les intentions du MENA en la matière pour les communes rurales excentrées.

5.4.2. Aspects concernant la mise en œuvre des politiques sectorielles

Deux constats sont frappants à propos de la déconcentration et de la décentralisation à la lecture du PSEF.

- (i) si déconcentration et décentralisation sont mentionnées comme un sous-programme en tant que tel, en termes très généraux d'ailleurs, en revanche la description des autres stratégies ne renvoie pas à ce qui pourrait être déconcentré ou décentralisé dans leur conception, leur adaptation locale, leur mise en œuvre ou leur suivi. Il y aurait pourtant des opportunités, avec des réformes comme le continuum éducatif (qui va orienter ? comment va évoluer la carte scolaire ?), l'évolution de la formation des enseignants (qui la planifie, la réalise, l'évalue ?), ou la mutualisation des infrastructures entre l'éducation formelle et informelle. Une telle option aurait eu le mérite de donner du corps aux intentions du MENA en fait de déconcentration et de décentralisation, dans le même temps qu'elle aurait contribué à rendre la description des réformes plus opérationnelle.
- (ii) L'évolution sans doute nécessaire des compétences administratives et des capacités institutionnelles et matérielles des échelons déconcentrés n'est pas décrite et ne fait apparemment pas l'objet d'une planification opérationnelle et budgétaire déjà pensée.

6. CAPACITES ET PROCÉDES D'EXECUTION

6.1. Procédés financiers.

Le PSEF est un programme global, financé par les ressources ordinaires du budget de l'Etat, par des apports extérieurs sous forme d'appui budgétaire sectoriel et par d'autres apports gérés sous forme de projets. Les développements qui suivent portent sur la modalité d'appui budgétaire sectoriel, choisie pour l'exécution du futur don du PME.

6.1.1. Le CAST, description.

L'instrument privilégié par les autorités nationales et leurs partenaires est le CAST, compte d'affectation spéciale du trésor.

Les fonds du CAST apparaissent en loi de finance, sont logés dans des comptes du Trésor et sont exécutés selon les procédures ordinaires des dépenses publiques burkinabè, par les administrations nationales. Leur inscription sur un compte spécial garantit leur non fongibilité avec les ressources du budget général de l'Etat, ce qui préserve le principe d'additionnalité de l'aide extérieure. Les apports des bailleurs sont fongibles entre eux dès leur arrivée sur un compte dédié ouvert à cet effet à la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Le CAST a été créé en 2005 et accueille tout ou partie des concours de l'Agence française de développement, du Canada, de la Suisse, du Danemark et des Pays-Bas jusqu'en 2011. Le retrait des Pays-Bas n'a pas son origine dans les modalités de fonctionnement du CAST ni dans les performances du PDDEB.

Le fonctionnement du CAST est réglé par un protocole de financement commun dont la dernière révision a été signée le 25 novembre 2011. Ce protocole organise une procédure souple pour l'abondement du fonds par les PTF. Une tranche dite majoritaire (75 %) est versée en début d'année après la validation des plans d'actions annuels budgétisés (PAAB) et sur la base des avancées enregistrées l'année antérieure ; une tranche minoritaire (25%) est versée après la mission conjointe de suivi (mars - avril) sur la base d'une appréciation collégiale des performances de l'année antérieure. Ce mécanisme souple permet aux PTF de lier leur financement à la qualité de l'exécution et aux performances, sans mener à des situations de blocage dans le cas où des indicateurs n'atteignent pas les cibles et où cependant l'action des ministères sectoriels n'est pas en cause.

Enfin, les opérations du fonds sont encadrées par un guide de procédures complet et détaillé comportant les modèles des différents documents à établir et à employer. Ce guide est en usage depuis 2006 et paraît bien maîtrisé par le service de la DAF dédié à la gestion du CAST.

Le CAST est audité de façon régulière, ouvert également aux contrôles d'Etat de l'Inspection Générale des Finances et, le cas échéant, de l'Autorité Supérieure du

Contrôle d'Etat (ASCE). Une étude de traçabilité des dépenses publiques a été réalisée en 2012.²³

Pour la dernière année connue, 2011, le CAST a recueilli 16,35 milliards de CFA, soit environ 32,46 millions de dollars américains.

6.1.2. Le CAST, problèmes d'exécution connus.

En 2011, le taux d'engagement du CAST s'est établi à 82,12 % et son taux de liquidation à 79,30 %. Ces taux sont inférieurs à ceux constatés sur le budget général de l'Etat, respectivement 89,7 % et 80,26 % pour le secteur de l'éducation.

Les reports à l'année ultérieure sont donc courants et pèsent sur les décisions de décaissement des bailleurs vers le fonds.

Plusieurs raisons sont identifiées pour expliquer ces retards :

(i) La possibilité de report à l'année ultérieure, qui n'existe pas sur le budget général mais seulement sur le CAST peut jouer comme une contre- incitation à l'exécution sur le CAST par les services dépensiers, surtout si le choix entre BGE et CAST n'est pas imposé par la nature de la dépense. Il ne serait pour autant pas adroit de limiter cette possibilité de report, eu égard à l'importance des travaux de génie civil dans les financements par le CAST.

(ii) au moment du versement de la tranche minoritaire, il faut réaménager la présentation budgétaire du CAST (loi de finance rectificative). Cette présentation budgétaire n'est donc pas stable entre janvier et avril. Or, le Ministère des Finances en tire argument pour refuser les engagements pendant cette période, le principe du réaménagement étant certain et son montant inconnu. Le MENA ne peut procéder à aucun engagement pendant ce temps, même sur les crédits disponibles sur le CAST et non menacés par les réaménagements, qui n'interviennent que par addition de ressources nouvelles.

(iii) le paiement des conventions avec les maîtrises d'ouvrage déléguées pour les constructions scolaires pose également problème. Après le paiement d'une avance, jugée faible par tous, de 30 % des montants des contrats, les MOD n'obtiennent le paiement des tranches suivantes que sur présentation des décomptes des entrepreneurs (contrôle *a priori*, identique à celui pratiqué pour un contrat de prestation de services) alors que les versements successifs pourraient être payés sous forme d'avance et sous un contrôle *a posteriori*. Ce contrôle avancé des décomptes ralentit les décaissements du CAST et le rythme des chantiers, dans la mesure où les MOD se trouvent dans l'impossibilité de payer des décomptes aux entreprises de façon continue. De nombreuses interruptions de chantier ont eu lieu de ce fait.

Sur les deux derniers points, des interventions au coup par coup de la DAF parviennent parfois à surmonter les difficultés, mais il serait indiqué que le MENA fasse un travail

²³ Etude de traçabilité des dépenses publiques dans le secteur éducation primaire au Burkina-Faso, pré-rapport final, juillet 2012.

construit de propositions au MEF, dans le respect du droit comptable et budgétaire burkinabè, à l'effet d'obtenir des circulaires générales d'interprétation permettant de lever ces blocages. Une assistance technique à court terme pourrait appuyer utilement le MENA en ce sens.

Enfin, il semble que l'exécution du CAST connaisse parfois des mouvements de stop-and-go, le rythme de préparation des dépenses (établissements de dossiers d'appels d'offres, de termes de références, de dossiers de mise en concurrence) ralentissant lorsque le montant des ressources décroît ou devient incertain, de sorte que symétriquement, la ressource peut arriver à un moment où aucune dépense n'est prête à l'exécution. La préparation des dépenses avant la connaissance des ressources ne constitue pourtant pas une imprudence de gestion, elle devrait être un mouvement continu.

Le mécanisme du CAST est appelé à réaliser l'exécution financière du don du PME, soit environ 26 MUSD en moyenne annuelle, ou 80 % d'augmentation par rapport à 2011. Cette augmentation n'est pas démesurée pour un instrument éprouvé au maniement duquel l'administration nationale est rôdée. Un abondement sous forme d'appui budgétaire général n'offrirait pas de meilleures garanties d'exécution, et un financement sous forme de projet serait à la fois une régression et une difficulté, dans la mesure où les structures d'exécution ad hoc font défaut.

Il sera toutefois nécessaire d'inscrire dans les priorités du MENA une stratégie de nature à lever les obstacles identifiés liés à une interprétation trop minutieuse des textes sur la dépense publique, par la rédaction de propositions claires et concrètes en matière de pratiques du contrôle financier, servant de base à une discussion continue et de haut niveau entre le MENA et le MEF.

6.1.3. Le CAST, problèmes fiduciaires connus.

Le CAST est régulièrement audité, l'habitude de rencontres entre les partenaires du fond et le MENA sur la base de ces audits est bien installée.

Les principales mentions des audits tiennent aux dépenses effectuées à la périphérie du système, dans des échelons très déconcentrés.

En effet, à défaut de disposer de services du Trésor Public à des échelons déconcentrés, et en raison de la déconcentration encore partielle de la chaîne d'ordonnancement (jusqu'au niveau provincial), le CAST recourt au mécanisme de la régie pour de nombreuses et menues dépenses courantes effectuées à l'échelle locale. Or, il n'est pas facile de fournir *ex post* des pièces justificatives de ces dépenses conformes aux exigences de la comptabilité publique. Le trajet même que doivent suivre les pièces justificatives est long et compliqué et la qualité des pièces, rédigées dans des localités où les exigences comptables sont mal connues ou mal comprises, par des acteurs de l'économie informelle, n'atteint pas toujours un niveau recevable.

Le MENA peine à se conformer aux recommandations des audits, en dépit de la rédaction d'un programme d'amélioration des services financiers (PASF), entreprise en 2009 et débouchant aujourd'hui sur une mise en application. En octobre 2012, les

comptes de la régie du CAST au titre de 2011 n'étaient toujours pas certifiés, dans l'attente de compléments de justifications de dépenses.

Parallèlement à ces efforts d'amélioration, le MENA pourrait développer des activités opérationnelles ou de réflexion à l'effet d'améliorer les pratiques de la régie et d'anticiper d'autres modalités de financement des activités déconcentrées. Il est possible, par exemple :

(i) de former de façon systématique les acteurs périphériques des dépenses sur régie, de les équiper de guides précis et de cadres simples et connus d'avance permettant la justification ex-post des dépenses

(ii) de missionner ses gestionnaires déconcentrés sur l'appui à ces acteurs

(iii) d'entreprendre des discussions avec les services du MEF sur les exigences formelles des pièces justificatives exigées pour des opérations réalisées dans les localités les plus excentrées du pays

(iv) de rechercher de façon systématique des solutions techniques permettant de limiter à son minimum la circulation non traçable d'espèces. Les possibilités de transfert par téléphonie mobile sont aujourd'hui une réalité au Burkina-Faso, les réseaux de banques ou d'institutions d'épargne sont plus développés que ceux du Trésor. A tout le moins, le transfert d'avances entre la direction provinciale et la circonscription devraient pouvoir dans la plupart des cas ne pas se faire en espèces.

(v) d'examiner à moyen terme si, pour certaines dépenses, il est possible de substituer la subvention à la régie. Des COGES pourraient par exemple être subventionnés à charge de permettre la réalisation de certaines activités courantes comme la formation. Le contrôle des subventions repose en effet sur la réalité des activités et non sur l'ensemble des dépenses, la structure subventionnée restant soumise à des audits réguliers. La pratique de la subvention pourrait ainsi rencontrer moins d'écueils que celle de la régie, dont la philosophie est de rester un pis-aller limité dans les montants et dans le temps.

Quelle que soit le contour exact des propositions que le MENA pourrait faire au delà de ses réponses aux mentions des audits, il serait très utile qu'un plan d'activités spécifiques à l'effet d'élaborer ces propositions voie le jour.

6.2. Procédés matériels

6.2.1. Contraintes matérielles sur les travaux de génie civil

Les ambitions de constructions de salles de classes affichées par le gouvernement s'établissent comme suit, en rythme annuel :

Sous-secteur	Rythme annuel de construction estimé
Précolaire	Environ 600 (donnée instable selon les documents)

Primaire	3707
Post-primaire	1803
CEBNF	311
Total	+/_ 6421

A ces salles de classe, il faut rajouter d'autres ouvrages, comme les centres d'accueil communautaires pour les jeunes filles amenées à se déplacer pour fréquenter un collège, les logements d'instituteurs ruraux et les constructions liées à la formation professionnelle, dont le chiffrage est peu précis.

Enfin, on observe que des travaux de génie civil sont également nécessaires pour le développement de l'enseignement secondaire et supérieur.

Ce rythme annuel de construction excède de beaucoup les réalisations constatées dans les années récentes, qui seraient de l'ordre de 1800, avec beaucoup de retards dans les travaux. Il est clair que les actuels procédés de maîtrise d'ouvrage (recours à des maîtrises d'ouvrage déléguées à des agences spécialisées ou à des agences) ne sont pas en mesure de répondre à ces ambitions. Par conséquent, le recours à de nouveaux procédés de maîtrise d'ouvrage, en adjonction et non en substitution à ceux déjà connus, est une nécessité et une option marquée par le PSEF.

6.2.2. Difficultés posées par le recours à des maîtrises d'ouvrage périphériques.

Le PSEF fait état d'une stratégie nationale complète sur les constructions scolaires, en cours d'élaboration, dont l'objet serait de préciser tous les modes opératoires employés ou à développer. En effet, la direction des études et de la planification du MENA s'est associé le concours d'un ingénieur du ministère en charge des infrastructures à l'effet de développer cette stratégie, en projet depuis le début de l'écriture du PSEF.

Eu égard à l'ampleur des besoins, des ambitions du secteur en matière de génie civil et des coûts associés, **la mission d'évaluation insiste sur la nécessité de disposer d'un document global et pratique sur la question.** Ce document, à joindre dans l'ensemble documentaire soumis au PME doit :

(i) évaluer les capacités possibles des maîtrises d'ouvrage déléguées habituelles sur les années à venir

(ii) décrire dans le détail le nouveau procédé dit non-conventionnel : y a-t-il ou non passation de marché public, quelles sont les entreprises ou les tâcherons éligibles, le plan-type est-il aménagé en fonction des savoir-faire locaux, est-il associé à des plans intermédiaires de réalisation, quelle sera la pratique des décomptes, les communautés seront-elles appelées à préfinancer certaines phases des travaux, sous quelle forme seront déployés les appuis techniques dont les communes ou les communautés ont besoin pour exercer leur maîtrise d'ouvrage et la réception des travaux ?

(iii) établir avec précision les coûts unitaires des constructions selon les différents procédés de maîtrise d'ouvrage, dans une relation précise avec les éléments que

l'ouvrage comporte (clôture, bureau, magasin, sanitaires, point d'eau, véranda, rampes d'accès, faux-plafond, équipement photovoltaïque, etc.).

Le cas échéant, s'il apparaissait que le soutien technique dont dispose déjà la DEP n'est pas suffisant, il serait nécessaire de missionner un architecte consultant pour l'appuyer dans ce travail, selon des termes de références très habituels en la matière.

6.2.3. Autres écueils à anticiper en matière de génie civil

Le coût moyen d'une salle de classe est donné pour 9,17 MXAF dans le plan d'actions triennal. Il n'y a pas de différenciation de ce coût moyen selon le procédé de réalisation, et l'on ne sait dire s'il s'agit d'un coût moyen paramétrique (calcul par lequel on rapporte les ouvrages connexes au nombre de salles édifiées) ou d'un coût moyen correspondant à la simple édification d'une salle. S'il s'agit d'un coût paramétrique, il n'est pas certain que les réalisations matérielles soient à la hauteur des ambitions et que toutes les constructions nouvelles comportent des éléments nécessaires comme la clôture (en milieu urbain), le bureau ou le magasin. Or, il a été rapporté à la mission que des constructions neuves ne comportaient pas ces éléments, voire pas de point d'eau ni de latrines. Le risque à cet égard est qu'à privilégier l'augmentation immédiate des capacités d'accueil, on néglige des éléments de sécurité (clôture), de qualité (magasin nécessaire pour stocker les manuels en période d'hivernage), d'hygiène et de rétention (latrines, eau). Dans ce cas, il faut tenir compte de ceci qu'il est plus compliqué de compléter *ex-post* une école ne disposant pas de ces équipements, en raison de la multiplication des chantiers, de leur petite dimension unitaire, de l'occupation des locaux par les enfants etc.

Par ailleurs, le PSEF n'indique pas si un effort spécifique de construction sera consenti pour désengorger les classes pléthoriques de milieu suburbain qui n'offrent pas aujourd'hui des conditions acceptables d'apprentissage. Si c'est le cas, des dispositions particulières pourraient être à prévoir en raison de la pression foncière qui s'exerce sur ces zones : travaux administratifs préalables pour s'assurer de la disponibilité de terrains, développement de modèles de construction à étages, plus coûteux et moins compatibles avec les objectifs affichés en matière d'éducation inclusive.

Enfin, le PSEF indique qu'une partie de l'effort de construction sera destiné à la résorption du stock de bâtiments provisoires ou de pailotes, de même qu'il prévoit des réhabilitations. Ces soucis sont légitimes, mais la réalisation suppose de disposer d'un inventaire technique à jour du patrimoine scolaire bâti, ce qui ne semble pas être le cas.

Sur l'ensemble de ces points, le document technique de stratégie nationale des constructions scolaires sera appelé à donner des éclaircissements, **à défaut desquels il faudrait considérer que la faisabilité matérielle du PSEF n'est pas attestée sur son volet de génie civil.**

6.2.4. Que faire si le rythme annuel des constructions croît trop lentement ?

Le PSEF décrit un chemin de développement balisé par des indications quantitatives exprimées en effectifs scolaires en en taux de transitions, en constructions et en

recrutements. Mais rien n'est dit sur les mesures de surveillance qui permettraient d'éviter les risques courus par le système et par les enfants si l'une des grandeurs ne se conformait pas aux prévisions. Le risque qu'un retard des constructions fait courir au système et aux enfants serait la dégradation des conditions d'accueil, en particulier dans le post-primaire si la régulation des flux est rendue plus fluide.

L'adoption, dans les principes directeurs de la stratégie, d'une règle « *primum non nocere* » (avant tout ne pas nuire), avec comme conséquence pratique la création d'un mécanisme de révision de l'ensemble des objectifs en fonction de la réalisation de celui qui apparaît le plus risqué (les constructions) aurait été de nature à rassurer. Il faut craindre en pratique l'apparition de classes pléthoriques dans les collèges, voire, comme cela se voit dans de nombreux pays, le partage inacceptable des locaux d'écoles primaires entre l'école et le collège, faute de constructions livrées à temps, avec comme conséquence une dégradation des conditions d'apprentissage de tous. Ce risque est d'autant plus grand que les ambitions de construction sont fortes par rapport aux capacités connues.

Il y a là un enjeu pour lequel les échelons administratifs déconcentrés sont amenés un rôle de premier plan, sous le couvert d'indications stratégiques claires leur enjoignant de préférer différer la poursuite d'un objectif si des conditions minimales ne sont pas atteintes. L'expérience menée dans 45 départements sur le desserrement des conditions de transition vers les collèges a montré, selon les dires de l'administration, que la prudence n'avait pas primé, de sorte que sont apparues des situations regrettables dans des collèges surpeuplés.

La prise en compte du risque et de l'expérience de ces 45 départements devrait amener les documents stratégiques à s'enrichir d'un texte pratique prévoyant la conduite à tenir dans le cas où les salles de classes prévues tarderaient à être érigées.

7. CONCLUSION : ATOUTS ET FAIBLESSES DU PSEF

7.1. ATOUTS.

7.1.1. Un accord large sur le cœur des politiques sectorielles, une approche pragmatique de l'administration.

L'un des constats de l'évaluation est l'existence d'un écart entre le document intitulé *Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation* et la richesse réelle des politiques imaginées et mises en œuvre au Burkina-Faso.

Le document est centré sur l'annonce de cibles quantitatives et sur la description de la croissance des différentes parties du système éducatif. Il laisse peu de place à l'exposé des moyens pratiques par lesquels l'administration entend poursuivre son chemin de développement. Il explicite peu les choix réalisés et leurs fondements, parfois même il ne cite pas des activités en cours ou appelées à prendre de l'ampleur, en dépit de leur importance.

Pour autant, il y aurait peu d'intérêt à différer l'évaluation et à demander à l'administration nationale de reprendre la rédaction du PSEF et de le compléter, dans la mesure où :

(i) il existe un consensus large et solide sur les principales orientations politiques pour les années à venir, à savoir (a) le développement de l'accès à travers la mesure centrale de promotion du continuum éducatif englobant les dix années de scolarité de base (b) l'accentuation des actions en faveur de la qualité (c) l'évolution vers une décentralisation et une déconcentration accrue de la gestion du système éducatif (d) la réduction des disparités. Ces orientations fédèrent clairement l'ensemble des acteurs et sont accueillies positivement par les partenaires techniques et financiers.

(ii) il existe des pratiques administratives et parfois des documents spécifiques qui vont dans le sens des orientations précitées. La mission a constaté de ce point de vue que les acteurs placés dans des positions opérationnelles ont des réflexions et des démarches empreintes de pragmatisme et qui contrastent ainsi avec le caractère technocratique de leur exposé par le document du PSEF.

(iii) les rendez-vous entre la programmation décennale et le démarrage d'opérations concrètes peuvent être envisagés de deux façons, d'une part par la production de quelques documents additionnels d'ici la soumission de la requête de financement au PME (pour les procédés d'exécution des constructions scolaires par exemple), d'autre part au moment de la rédaction de chaque plan d'actions annuel budgétisé et des rencontres régulières qui structurent le dialogue sectoriel.

7.1.2. La réforme du continuum éducatif est adaptée au contexte scolaire et social burkinabè.

Le système éducatif burkinabè est encore confronté à des problèmes d'accès, qui ne seront résolus que sur un terme assez long. L'option du PSEF à cet égard est une politique d'accès visant désormais un continuum qui regroupe l'enseignement primaire et le post-primaire, ainsi qu'une partie du pré-scolaire. Des investissements importants vont être faits pour l'accroissement de l'accueil en post-primaire, en parallèle avec les efforts consentis pour compléter l'offre d'éducation primaire. Ce choix stratégique n'est pas trivial, il répond à deux réalités. En premier lieu, la persistance d'un goulot d'étranglement dû à une régulation sévère en fin de primaire devient aujourd'hui un obstacle à de nouveaux progrès sur l'achèvement primaire. En second lieu, il existe aujourd'hui une demande sociale puissante pour la scolarisation des enfants de 12 à 15 ans, âge désormais trop précoce pour une insertion sociale.

Sur cette politique centrale, la réflexion des autorités est avancée, il est acquis que la massification de l'accès au post-primaire s'accompagnera de la transformation assez radicale de ce cycle, de la recherche d'une organisation des enseignements moins ancrée dans les modalités classique de l'enseignement secondaire, qu'une baisse raisonnable des coûts unitaires doit être recherchée, et enfin que les parcours des enfants pourront être différenciés. Les intentions du PSEF ne sont donc pas d'aller vers une fuite en avant non maîtrisée, elles sont de ***réformer en grandissant***.

Sous la réserve d'ajustements éventuels du rythme de cette expansion, cette politique doit donc être estimée réaliste, elle constitue une réponse pertinente aux réalités scolaires et sociales du pays.

7.1.3. Le PSEF s'inscrit dans le long terme et dans la poursuite des OMD en éducation.

Le Burkina-Faso fut l'un des tous premiers pays à rejoindre l'initiative Fast-Track, ses politiques éducatives sur le long terme n'ont pas dévié de l'objectif principal de scolarité primaire universelle. Aujourd'hui, les indicateurs de base des équilibres du secteur sont tous dans des valeurs acceptables :

(i) La mobilisation des ressources publiques en faveur de l'éducation est de 3,3 % du PIB, le secteur n'est donc ni sous-financé ni sur-financé.

(ii) la rétention au cycle primaire est un peu meilleure que dans les pays voisins, le rapport entre le taux brut d'accès (88,3 %) et le taux d'achèvement (55 %) est à améliorer mais il est raisonnable eu égard au stade de développement de l'accueil

(iii) la baisse du taux de redoublement à l'école primaire est une réalité, ce taux moyen s'établit aujourd'hui à 8,2 %, en dépit de redoublements importants de la dernière année primaire

(iv) le ratio élèves/maître reste élevé (56,1) mais (a) le PSEF prévoit les recrutements nécessaires pour ne pas le dégrader et (b) le Burkina-Faso reste épargné par la pratique de recrutement de maîtres communautaires par les parents. A la différence de nombreux pays voisins, le Burkina-Faso assure le financement de la totalité des enseignants des écoles publiques sur ressources publiques.

(v) la distribution des intrants de base n'a pas été négligée, le ratio moyen manuels/élève est de 1 et les ressources publiques pourvoient à la distribution annuelle du « cartable minimum », c'est à dire des fournitures de base nécessaires à l'enfant.

Le PSEF présente des plans d'investissements et d'activités qui sont de nature à améliorer ces indicateurs de base, malgré une pression démographique très puissante. Il serait par conséquent inapproprié de ne pas soutenir les politiques sectorielles burkinabè, qui s'inscrivent sur le très long terme dans la voie des OMD en éducation.

7.1.4. L'équilibre financier du PSEF

La soutenabilité du PSEF, telle qu'elle est décrite par le modèle de simulation, ne soulève pas de réserve, ni à court ni à long terme. A court terme (2013-2015), le gap brut de financement du secteur représente 16,5 % des dépenses, et 17 % dans les sous-secteurs de l'éducation de base. Les partenaires techniques et financiers couvrent d'ores et déjà presque les deux tiers de ce gap brut (64 %). L'apport complémentaire du PME ne laissera qu'un gap résiduel de 1,5 % des dépenses, un tel écart ne remettant pas en cause l'économie générale du plan. A long terme, le modèle montre une légère

diminution de la dépendance extérieure, qui reste donc compatible avec des espérances raisonnables en termes d'appuis des PTF.

La progressivité dans l'évolution des transitions entre les cycles apparaît comme la condition principale qui permettra à cet équilibre financier de rester satisfaisant.

7.2. FAIBLESSES

L'évaluation a cependant montré quelques insuffisances de nature à compromettre les conditions de mise en œuvre des stratégies sectorielles. Ces insuffisances se traduisent par deux réserves qui viennent tempérer l'appréciation positive qui ressort de l'examen du PSEF. ***Ces réserves devraient être levées avant la soumission de la requête au PME, par la production de documents complémentaires.***

Par ailleurs, il est apparu que sur cinq des politiques qui structurent le PSEF, la réflexion n'est pas achevée, de sorte que l'évaluation propose que les autorités et leurs partenaires techniques et financiers mettent ces points au centre de leurs préoccupations lors de la préparation et de la validation des PAAB d'une part et au moment des revues sectorielles d'autre part.

7.2.1. RESERVES

(i) Procédés d'exécution des constructions scolaires.

Le caractère sommaire de la description des dispositions qui seront appelées à rendre possible la forte augmentation du rythme des constructions est une grande faiblesse du PSEF. Il ne suffit pas sur un point de cette importance de renvoyer à une stratégie nationale en préparation. Un document technique précis devra être joint à la requête adressée au PME, au besoin avec le recours à un appui technique à court terme qu'un partenaire pourrait mobiliser. Ce document devrait préciser (a) les capacités anticipées des maîtrises d'ouvrage déléguées déjà connues (b) les détails des procédés de la maîtrise d'ouvrage communale ou communautaire (c) les coûts unitaires des constructions et rapporter ces coûts aux éléments que comprennent minimalement les ouvrages édifiés.

(ii) Garanties fiduciaires et amélioration de l'exécution financière sur le CAST.

Les difficultés relevées en matière fiduciaire sur le CAST appellent une réponse en deux temps, (a) sur les points relevés dans les audits et les réserves formulées par l'auditeur sur les comptes de la régie et (b) de façon plus générale, sur les dispositions que le MENA entend prendre pour réconcilier ses procédés de dépense avec les exigences des procédures nationales.

Quelques obstacles à une exécution fluide des financements du CAST ont été relevés par l'évaluation. Une réponse du MENA est attendue, qui décrirait une stratégie à moyen terme permettant, par des discussions de fond avec le MEF, d'évoluer sur l'interprétation des dispositions aujourd'hui bloquantes.

Il serait indiqué que ces documents soient produits pour la présentation de la requête de financement auprès du PME.

7.2.2. RENDEZ-VOUS A SUIVRE DANS LE DIALOGUE SECTORIEL

(i) Déconcentration et décentralisation

Les moyens pratiques de dévolution de crédits aux endroits périphériques du système éducatif, les activités de renforcement de capacités matérielles et institutionnelles des administrations déconcentrées, les appuis nécessaires aux collectivités territoriales pour la gestion locale de l'éducation et pour les constructions scolaires font l'objet de trop peu de développements opérationnels dans le PSEF. Eu égard à l'importance de ces mouvements pour la gestion du secteur et pour son développement, il importe que (a) les PAAB successifs élaborés pour l'exécution du PSEF apportent des éléments concrets de réponse, (b) la réflexion globale continue et qu'elle fasse l'objet d'un dialogue permanent entre les autorités et leurs partenaires.

(ii) Continuum éducatif

Le risque relevé à plusieurs reprises par l'évaluation réside dans le rythme que suivront dans les faits l'augmentation de l'accès au post-primaire, les constructions scolaires et le déploiement d'enseignants. A défaut d'un suivi rapproché de la mise en œuvre de ces politiques, on pourrait assister à une dégradation de la qualité de l'éducation.

Plus généralement, les transformations que va connaître le post-primaire sont radicales, sur la pédagogie, sur la gestion des flux sortant du cycle, sur les disparités entre le monde rural et le monde urbain.

Cet ensemble de problématiques indique la nécessité d'un dialogue sectoriel continu et technique, à l'effet d'éviter que la mise en œuvre des politiques ne s'accompagne d'effets indésirables.

(iii) Développement des politiques de qualité.

Le PSEF comprend peu d'indications pratiques sur les politiques qu'il cite en matière de suivi et d'amélioration de la qualité. Une description plus opérationnelle de ces politiques pourrait faire l'objet d'interventions spécifiques devant le cadre partenarial et lors des revues sectorielles. Un système de rapportage spécifique sur des indicateurs convenus pourrait être instauré, afin d'assurer la continuité entre les intentions affichées par le PSEF, les pratiques effectives de l'administration, la préparation des PAAB et l'examen des indicateurs.

(iv) la résorption des disparités.

Ce point ne fait pas l'objet d'activités spécifiques dans le PSEF. On comprend que l'objectif de résorption des disparités est poursuivi à travers le programme de constructions et de recrutements. De la même façon que pour la qualité, il serait utile

que cette question fasse l'objet d'une attention particulière dans l'exécution. Cette attention particulière serait alors l'objet d'indicateurs et de reportages spécifiques.

La question des situations critiques d'effectifs pléthoriques en milieu urbain ou suburbain (qui en même temps est un facteur de non-qualité) mérite une réponse dans les PAAB et dans le suivi qui en sera fait en cours d'exécution.

(v) la transition des flux entre l'éducation de base et la partie haute du système éducatif.

L'équilibre financier du développement tracé par le PSEF tient à un resserrement de la transition vers l'enseignement secondaire général et à la modération de l'expansion des effectifs de l'enseignement supérieur. Or, le programme est peu détaillé sur les moyens de garantir cette gestion rigoureuse des flux. Par conséquent, un examen régulier de l'évolution de la partie haute du système éducatif doit venir ponctuer le dialogue sectoriel, de façon à ce que des corrections appropriées puissent être décidées le cas échéant.

ANNEXE 1 : TABLEAUX DES INDICATEURS PRINCIPAUX DU SYSTEME EDUCATIF ET DU PDSEB

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

Document	Date du projet/ Données année de référence	Auteur/ sponsor	Longueur du document
Plan sectoriel de l'éducation			
Orientations stratégiques sur 10 ans pour l'ensemble du secteur	Août 2012 PDSEB	MENA	125 p.
Plan d'action pour la mise en œuvre sur 3 ans	Plan d'action triennal 2013-2015, juillet 2012	MENA	25 p.
Modèle de simulation des coûts et financement de l'éducation	En cours d'ajustement en septembre 2012	MENA / SP-PDDEB	
Liste des analyses pertinentes du secteur de l'éducation			
Rapport final de l'évaluation du PDDEB	juin 2012	MENA / consultants	222 p
Enquête d'opinion sur la mise en œuvre du PDDEB	2011	MENA / Université de Ouagadougou	
Etude de traçabilité des dépenses publiques dans le secteur éducation primaire au Burkina-Faso, pré-rapport final	juillet 2012	MENA / consultants	98 p

Tableau 2A
Quelques indicateurs de population et d'éducation
tirés des documents de l'évaluation

Domaine/Indicateur	VALEUR	ANNEE
Quelques caractéristiques de la population		
Taille totale	15,73 (2010, PDSEB, RGPH 2006)	projections 2010, RGPH 2006
% de la population au-dessous du seuil de pauvreté	43,9	2010
Taux de prévalence du VIH chez les adultes		
% d'orphelins chez les enfants de 7 à 14 ans		
Taux brut de scolarisation (%)		
Enseignement primaire	79,6	
Enseignement secondaire premier cycle	32,6 (id)	2011
Enseignement secondaire second cycle		
Enseignement supérieur	388 pour 100 000 h.	2010
Scolarisation dans l'enseignement primaire et flux d'élèves		
Nombre total d'élèves	2 205 295	2011
% dans des écoles à financement et gestion privés	15,6	2011 (PDSEB)
Taux brut d'accès du quintile le plus pauvre		
Taux d'achèvement du quintile le plus pauvre		
Taux d'accès en 1 ^{ère} année	88,3	2011
Taux d'achèvement de l'enseignement primaire (%)	55,1	2011
Redoublements en % des inscrits	8,2	2010
Indice de parité dans l'enseignement primaire (filles/garçons)	0,956	2010
Résultats d'apprentissage des élèves du primaire		
Note nationale moyenne sur la base d'une évaluation nationale standardisée des élèves	< 50/100	2010

Domaine/Indicateur	Valeur	Année
Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires publiques		
Années dans le cycle	6	2011
Rapport élèves-enseignant (global)	56,1	
Rapport élèves-manuel scolaire (livres de mathématiques et de langue)	1	2011
Nombre d'enseignants (total/femmes)	48592	CDMT
Fonctionnaires en % du total (total/femmes)	37,65 %	2012
Salaire annuel moyen par enseignant (y compris prestations) en % du PIB par habitant, enseignement primaire		
Instituteurs	5,6	2010
Instituteurs adjoints		
Heures d'instruction et charge d'enseignement		
Heures d'instruction annuelles pour les élèves	<750	
Heures d'instruction moyennes des élèves par semaine		
Charge d'enseignement moyenne des enseignants par semaine (heures)		
Dépenses publiques dans l'éducation		
Dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales	19,9	2011
Dépenses courantes d'éducation (tous niveaux) en % du PIB	3,3	Ibid.
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes d'éducation	67,8	
Part des dépenses courantes dans l'enseignement primaire autres que le salaire des enseignants (%)	N.D.	
Part des dépenses reçues par le quintile le plus pauvre		

**Tableau 2B :
Indicateurs pertinents de l'éducation pour les groupes défavorisés (dernière année disponible)**

Groupe	Ratios bruts de scolarisation			Enseignement primaire					
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Total des inscrits	Taux net de scolarisation	Taux d'accès en 1 ^{ère} année	Taux d'achèvement	% de redoublements	Notes d'apprentissage acquis
Total	77,6					85,7	52,1	8,2	
Garçons	80,2					86,9	55,1	8,2	< 50/100
Filles	75					84,4	49,1		
Urbain									
Rural									
Quintile le plus riche									
Quintile le plus pauvre									
Région la plus performante	108,3					115,2		3,69	
Région la moins performante	41,4					48,5		12,97	
Enfants handicapés									
Groupes autochtones									

Tableau 3 :
Quelques résultats de simulation des coûts et financement pour l'évaluation des orientations stratégiques

Indicateur	Valeur du cadre indicatif Fast Track	Année de référence 2011	Objectifs/résultats	
			2015	2021
a. Indicateurs de flux d'élèves				
% du groupe d'âge entrant en première année de primaire ^(a) (Total) – Taux d'accès modèle l. 158		89,6	105	102
% du groupe d'âge entrant en première année de primaire ^(a) (Filles) – TBA PDSEB p52		87,3	109	
% du groupe d'âge achevant la dernière classe du cycle primaire ^(b) (Total) – TAP PDSEB		55,1	75,1	100
% du groupe d'âge achevant la dernière classe du cycle primaire ^(b) (Filles) – TAP PDSEB		55,7	74,09	100
% de redoublements chez les élèves du primaire (Total) – modèle l.166		9,21	7,53	5
% de redoublements chez les élèves du primaire (Filles)		nd	nd	nd
Inscriptions dans l'enseignement post-primaire				
Nb d'élèves du secondaire (Total)		632 166	1 070 287	1 895 137
Nb élèves du post primaire		516 319	905 247	1 608 434
Nb élèves lycée		115 867	165 040	286 703
Nb d'élèves du secondaire (Total) – privé		216 454	312 145	423 878
Dt Nb d'élèves du secondaire (Total) – post primaire l.396		157 907	253 004	321 687
Dt Nb d'élèves du secondaire (Total)– lycée l.764		58 567	59 141	102 191
Nb d'élèves du secondaire (Total) – public		415 712	758 142	1 471 259
Dt Nb d'élèves du secondaire (Total) – post primaire l.407		358 412	652 243	1 286 747
Dt Nb d'élèves du secondaire (Total) – lycée l.774		57 300	105 899	184 512
Nb d'élèves du secondaire (Filles)		nd	nd	nd
NB d'étudiants de l'enseignement supérieur (Total) – annuaire statistique MESS 2009		47 754 (2008)		
Taux brut d'inscription dans le secondaire (Total) – TBA		32,6	48,8	75,9
Taux brut d'inscription dans le secondaire (Filles)		nd	nd	nd
b. Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires financées sur fonds publics				
Ratio élèves – enseignant ^(c)		56,1	56	56
Salaire moyen annuel par enseignant : ^(d)				
Enseignants en poste – modèle page d'entrée		5,6	4,8	4,8
Heures d'instruction par an pour les élèves ^(f) – temps effectif modèle page d'entrée		574	700	750
% d'élèves inscrits dans des écoles primaires financées par des fonds privés		16	10	10
Coût pour construire, meubler et équiper une salle de classe du primaire (FCFA)		9 174 000		
Coût pour construire, meubler et équiper une salle de classe du primaire (USD)		18 145		

c. Coûts supplémentaires de la réponse au VIH/SIDA		nd		
d. Coûts récurrents effectifs/projetés (en % du PIB)				
Enseignement primaire		2,23		
Post-primaire		1,07		
Total		3,3		
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses ^(g)		67,8		
e. Coûts en capital projetés de la construction des salles de classe		nd		
Coûts des services d'eau et d'assainissement				
Coût global en USD				
f. Mobilisation des ressources intérieures effectives/projetées				
Recettes publiques générées dans le pays en % du PIB		14,5	15,1	17
Ressources publiques récurrentes pour l'éducation		19,8	20	20
En % des recettes générées dans le pays				
En % du PIB		3,3	3,5	3,9
g. Insuffisance des ressources récurrentes intérieures				
Pour l'éducation de base		0	17 %	15 %
Pour le secteur dans son ensemble		6 %	13 %	7 %
% du déficit de financement correspondant aux salaires des enseignants du primaire		0	0	0

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

	Année de référence 2011	Projections			
		2012	2013	2014	Cumulé 2012-2014
Nombre d'élèves dans les écoles publiques					
Primaire total - modèle 1.195	1 979 044 ²⁴	2 165 438	2 365 204	2 585 838	7 116 479
Primaire filles	Nd				
Secondaire total - post primaire – modèle L.407	358 412	426 514	503 558	584 702	1 514 774
Secondaire filles	Nd				
Nombre de nouveaux enseignants dans les écoles publiques					
Primaire total - modèle 1.215 (besoins identifiés)	1 714 ²⁵	5 822	5 443	4 445	15 710
Primaire femmes	Nd				
Secondaire total- post primaire - modèle 1.416 (besoins identifiés)	3 781	4 490	5 428	6 273	16 191
Secondaire femmes	Nd				
Nombre de manuels devant être achetés et distribués					
Classes du primaire- modèle 1.305 ²⁶ manuels nécessaires	4 688 062	5 075 774	5 486 453	5 936 599	
Classes du primaire- modèle 1.308 ²⁷ - besoin en nouveau manuels					
Classes du secondaire					
Nombre de nouvelles salles de classe devant être construites					
Écoles primaires – modèle 1.272	1811 (1.271 ?)	3 951	3 951	3 951	11 853
Écoles primaires – PDSEB p. 45		3 707	3 707	3 707	11 121
Écoles secondaires – modèle 1.478 collèges	966	1 179	1 437	1 668	4 284
Écoles secondaires – PDSEB p. 46		1 803	1 803	1 803	5 409
Budget récurrent global Enseignement primaire Enseignement secondaire Enseignement supérieur Autres					
Budget global pour les investissements en capital Enseignement primaire et secondaire Enseignement supérieur					

²⁴ Synthèse annuelle statistique DEP/MENA – 2011-2012 – Tableau 1.1.1

²⁵ Synthèse annuelle statistique DEP/MENA – 2011-2012 – Tableau 1.2.4 – différence entre les années 2011 et 2012 pour les enseignants chargés de cours dans le système public

²⁶ Ce chiffre englobe les effectifs du public et du privé – le chiffre de référence de 2011 est aussi issu du modèle 1.305

²⁷ Même remarque que la note précédente.

**Tableau 4B :
Contraintes en termes de capacité et plans pour y remédier**

Domaine	Noter la nature des contraintes en termes de capacité, le cas échéant	Décrire le plan proposé pour renforcer les capacités
Recrutement, soutien et développement des enseignants Formation initiale (total/femmes) Formation continue (total/femmes) Recrutement (total/femmes) Évaluation des enseignants Inspection des écoles Gestion de l'impact du VIH/SIDA sur le corps enseignant	Lacunes de la formation initiale des instituteurs en 1 an	Passage à deux ans, + recrutement au niveau minimum baccalauréat
Évaluation des élèves et définition du programme scolaire Tests normalisés Banques de tests pour les tests de diagnostic Élaboration du programme scolaire (y compris intégration des aspects liés au VIH/SIDA et à l'égalité entre les sexes)	(système d'évaluation déjà en place)	établissement d'évaluations nationales tous les deux ans
Données pour une meilleure gestion Système d'information pour la gestion de l'éducation Suivi des dépenses	problèmes de suivi et de justification des dépenses sur le CAST pour l'exécution en régie	déploiement d'unités de vérification en province
Systèmes de passation des marchés/des contrats Distribution du matériel d'instruction Construction des écoles	limites de capacités des maîtrises d'ouvrage déléguées	développement des maîtrises d'ouvrage communales ou communautaires (document technique en attente)
Promotion de la scolarité auprès des populations cibles Cartographie scolaire pour améliorer l'accès aux écoles Conception d'interventions de financement axées sur la demande (y compris les enfants orphelins en raison du VIH/SIDA et d'autres causes)		
Administration et gestion		
Administration publique au niveau infranational	limites de capacités des échelons déconcentrés et des communes	Appui au commune par la mise à disposition de gestionnaires détaché
Capacité au niveau des écoles Directeurs d'école Associations parents-enseignants	déficits d'encadrement et de gestion	formations de directeurs d'école, promotion des COGES

**Tableau 5:
Consultation avec les parties prenantes**

Parties prenantes	Date(s) des consultations passées ou prévues	Format/durée des consultations	Commentaires sur la qualité des consultations et questions soulevées
État Pouvoir législatif Ministère des Finances Autres ministères dépensiers Administration régionale Administrations locales	impliqué pour la loi de finance et à chaque amendement du CAST Collectivités territoriales consultées	débats et votes parlementaires Le DAF est un agent du MEF séminaires, ateliers	les abondements du CAST en cours d'année nécessitent l'intervention du pouvoir législatif
Société civile Groupes civiques et/ou autochtones ONG (y compris le réseau Education des filles et SIDA)	partie prenante du cadre partenarial	participation au cadre partenarial	
Parties prenantes Chefs d'établissement Enseignants Administrateurs/ Inspecteurs Parents/Élèves/Communauté locale	syndicats associés à la préparation du plan	séminaires, ateliers	
Agences bilatérales (énumérer toutes celles qui participent)	cadre partenarial, nombreux partenaires	participation au cadre partenarial	
Agences multilatérales	cadre partenarial	participation au cadre partenarial	
ONG internationales	cadre partenarial	participation au cadre partenarial	

Tableau 6 : Récapitulatif de l'évaluation technique

Domaine d'évaluation	Commentaires synthétiques
1. Base de connaissances étayant le plan sectoriel	
Quelle en est la qualité, à en juger par la documentation disponible ?	Les documents sont peu détaillés et peu concrets, mais l'administration sectorielle partage les ambitions du plan et développe des réflexions pragmatiques sur sa mise en œuvre
Quelles sont les lacunes critiques qui subsistent dans les données et l'analyse ?	Une analyse sectorielle sur les coûts et les financements de l'éducation serait à réactualiser.
2. Contenu du plan sectoriel en termes d'orientations stratégiques à long terme	
Dans quelle mesure est-ce viable sur le plan budgétaire ?	A long terme, le taux de dépendance extérieure diminue, ce taux reste toujours dans des valeurs qui par le passé ont permis la mobilisation des ressources extérieures nécessaires
Les compromis opérés en termes de couverture et de fourniture de services sont-ils bien fondés ?	Il n'apparaît pas d'expansion non maîtrisée des coûts de la partie haute du système (secondaire général et supérieur) et la priorité à l'éducation de base reste bien marquée
3. Contenu du plan d'action à court terme	
Les affectations budgétaires dans le cadre de dépenses à moyen terme sont-elles conformes aux ambitions du plan ?	Les exercices de simulation ont dû tempérer les ambitions quantitatives du plan initial, ils doivent maintenant être traduits dans des documents budgétaires.
Dans quelle mesure les plans d'expansion sont-ils réalisables ?	Les plans d'expansion sont très ambitieux, mais doivent de toute façon être entrepris dans la mesure des capacités, avec une priorité marquée sur le primaire et en prenant soin de ne pas dégrader la qualité au post-primaire
Dans quelle mesure le plan est-il prêt à être exécuté ?	La nouvelle stratégie pour les constructions scolaires doit être développée sans délai
Les contraintes en termes de capacité les plus importantes seront-elles bien résolues ?	
4. Consultation avec les parties prenantes	
Dans quelle mesure le plan a-t-il été avalisé par d'autres parties du gouvernement, en particulier par le ministère des Finances ?	Les prévisions de ressources du modèle sont cohérentes avec celles employées par la SCADD
Dans quelle mesure le plan est-il jugé acceptable par les parties prenantes clés du système éducatif ?	Toutes les parties prenantes ont été consultées, les observations recueillies ne portent que sur des points non critiques et des questions de mise en œuvre. Large consensus sur les objectifs poursuivis.
Dans quelle mesure le plan est-il jugé acceptable par les membres de la société civile ?	La société civile est représentée dans le cadre partenarial et n'a pas soulevé d'objection critique

Dans quelle mesure le plan a-t-il reçu l'appui de la communauté des bailleurs de fonds ?

. Aucun bailleur de fonds n'a interrompu ses concours ou n'envisage de les interrompre en raison du contenu du plan, en revanche, le retard pris entre la fin du PDDEB et le nouveau PSEF a mis certains bailleurs dans la difficulté pour justifier leurs concours pendant la phase intermédiaire.

ANNEXE 2 : RESUME SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ENTRETIENS MENES AU COURS DE LA MISSION D’EVALUATION.

Entretien avec M.W.-E. Goabaga, Secrétaire général du MENA le 10/09/12

Deux thèmes ont abordés après des mises au point pratiques sur l’organisation de la mission.

- périmètre du PDSEB n’incluant pas le secondaire et le supérieur. M. le Secrétaire Général indique que la Primature a orienté ainsi les travaux qui à défaut auraient pris une ampleur trop importante, qu’un travail commun a été fait avec le MESS sur les transitions et les goulots d’étranglement dans la gestion des flux
- décentralisation et déconcentration. Ces mouvements sont déjà bien avancés, les administrations déconcentrées du MENA bénéficient de financements du CAST et élaborent des plans d’actions. Les transferts de ressources aux communes sont sur une progression croissante. Le MENA les appuie en leur affectant des gestionnaires.

Entretien avec M. Jean-Edmond Zida, Secrétaire Permanent adjoint PDDEB, lundi 10 septembre

M. Zida décrit les dispositifs institutionnels employés pour la rédaction du PSDEB et le cheminement des travaux. Il insiste sur le partage régulier à l’échelle régionale, sur la réalisation d’une évaluation ex post du PDDEB et sur celle d’une enquête d’opinion.

Selon lui, les apports de cette enquête et de cette évaluation ont été pris en charge par le PDSEB dans les nouvelles options choisies pour les réalisations des constructions scolaires (dont la phase précédente avait essuyé des critiques) ainsi que sur le développement de la gestion locale et communautaire, relevée comme un point faible du PDDEB.

Entretien avec Mme Erina Dia et M. Moussa Cissao, UNICEF, mardi 11 septembre

Après un point sur l’organisation de la mission et le rôle de chef de file rempli par l’UNICEF, M. Cissao décrit le processus de rédaction du PDSEB en illustrant son caractère participatif. Puis, en réponse à des questions sur les éventuels points de désaccord survenus pendant ce processus, les interlocuteurs citent des points ayant donné lieu à des discussions de fond, qu’ils ont jugées sérieuses.

Sur le périmètre non sectoriel du PDSEB, Mme Dia indique que c’est la contrepartie d’une demande constante des PTF pour qu’il n’y ait qu’un des quatre ministères sectoriels en charge de la rédaction.

Les interlocuteurs ne disposent pas du modèle de simulation, en dépit de leurs demandes.

Réunion à la DAF en commun avec la mission AFD, mardi 11 septembre

Le DAF exprime le souhait de voir évoluer certaines pratiques sur le CAST, en particulier, il souhaite pouvoir accueillir des fonds en cours d'année sans passer par une loi de finances rectificatives. Il fait état de progrès réalisés dans le sens de la déconcentration et de la décentralisation des dépenses, mais rappelle que les communes ont besoin de renforcements de capacités. Il fait état de la mise en place d'unités de vérification des dépenses aux échelons déconcentrés, qui permettra d'éviter la centralisation des pièces justificatives pour les régies.

L'avis exprimé par la DAF sur les constructions en régie par les communes est réservé.

Participation à la réunion du cadre partenarial, mercredi 12 septembre.

Présentation des missions de l'AFD (J.-C. Balmès, M. Butigieg), du PME (H. Moussy) et d'évaluation.

Discussion et exposés autour de la candidature au PME, ses objectifs et ses modalités. Les questions des participants portent sur le périmètre du programme et du financement : faut-il pré-identifier les activités à financer sur le don du PME ? M. Balmès indique que le financement sera porté par le CAST et que le programme à financer sera construit non sur des activités mais sur un petit nombre de problématiques.

Entretien avec M. Adama Ouedraogo, Banque Mondiale, mercredi 12 septembre.

M. Ouedraogo rappelle le caractère ouvert et participatif de la préparation du plan et la circulation régulière de documents intermédiaires. Il souligne la multiplicité des ambitions et s'interroge sur le caractère peu opérationnel des documents, en prenant l'exemple du bilinguisme et celui de la qualité. Selon lui, il manque un niveau d'analyse de la qualité, celui de l'agencement des différents intrants au sein de l'école et de la classe. Il manque aussi de précision dans les indicateurs pour pouvoir suivre cette question. M. Ouedraogo exprime des doutes sur les capacités matérielles de constructions de salles de classe, et regrette le manque de données précises sur les réalisations. Il regrette enfin que le modèle de simulation n'ait jamais été présenté.

Réunion au secrétariat permanent du PDDEB, jeudi 13 septembre.

Cette réunion a permis aux consultants et à l'AFD d'expliquer ses grandes réserves sur la construction du modèle de simulation, dans la forme sous laquelle il a été présenté. Il est rappelé que si le modèle n'est pas un document requis pour la requête, en revanche, il est nécessaire de présenter des éléments précis sur les ressources et les dépenses du système éducatif et le caractère soutenable des politiques annoncées. Un accord se dégage sur la nécessité de réviser les données financières.

Entretien avec M. Diabou Ga Paul, directeur des études et de la planification, et un de ses collaborateurs, jeudi 13 septembre.

M. Diabou rappelle la participation des autres ministères sectoriels à la préparation du plan et du modèle.

Il indique que les réformes panifiées connaîtront une application progressive, par exemple, il n'est pas question de supprimer le CP1 en une seule fois en tous endroits du système. Il reconnaît que la mise en œuvre pratique de cette mesure n'a pas encore été préparée.

Il ne se reconnaît pas dans l'intention exprimée par le plan de spécialiser les maîtres du primaire par discipline, et indique que la promotion du multigrade n'est pas encore une réforme aboutie.

A propos des constructions scolaires, il indique que l'intention de développer les maîtrises d'ouvrages communales est sérieuse et que la construction « en régie » a déjà été expérimentée avec l'appui d'ONG pour la construction d'écoles satellites.

Entretien avec M. Saïdou OUEDRAOGO, Secrétaire général du CCEB – 13 septembre

Mr OUEDRAOGO s'est félicité de la bonne implication de la société civile lors de l'élaboration du PDSEB, ainsi que de la bonne collaboration des services centraux du MENA. Aux échelons déconcentrés et décentralisés, l'information vers et la collaboration avec la société sont nettement plus aléatoires.

Pour une bonne gouvernance du PDSEB, il serait souhaitable d'avoir une lecture plus opérationnelle des réformes, du rôle de l'ensemble des acteurs et de leurs obligations de rendre compte. Dans ce dispositif clarifié, la société civile peut jouer un rôle important (mobilisation sociale, plaidoyer, appui aux APE, etc.).

En matière de politiques éducatives, Mr OUEDRAOGO a notamment porté son attention sur (i) les modalités du transfert du préscolaire au MENA, (ii) les politiques d'alphabétisation, (iii) la qualité de l'encadrement des enseignants et (iv) la priorité à accorder à l'orientation des ressources au niveau des écoles.

Entretien avec M. Stéphane BROSSARD, Chargé de programme éducation/justice à la Délégation de l'Union Européenne – 14 septembre

Tout en rappelant le soutien de la DUE à la politique en éducation de base du Burkina Faso et à sa démarche envers le PME, Mr BROSSARD a relevé deux dysfonctionnements du processus d'élaboration du PDSEB : (i) la forte extension et les irrégularités du calendrier et (ii) des débats insuffisants sur les processus de gouvernances sectorielle et financière, notamment sur la base de l'évaluation du PPDEB et des audits du CAST.

Mr BROSSARD a également évoqué la nécessité de mieux centrer le dialogue sectoriel sur les grands axes de réforme de la politique en éducation de base. Un fonctionnement plus collégial des PTF en éducation pourrait utilement appuyer cette démarche.

Entretien avec Mmes Fatimata Konfe et Yoko Matsuya, projet PACOGES/JICA, vendredi 14 septembre.

Mme Konfe estime que les concertations pour la préparation du plan n'ont pas été complètes et que le projet PACOGES a été peu consulté, du reste les COGES n'apparaissent pas dans le document.

Les interlocutrices décrivent le projet d'expérimentation et de promotion des COGES. Ce projet ne touche pas toutes les régions. Aujourd'hui les COGES sont financés par des cotisations et non par des subventions. Ils élaborent et exécutent ce pendant des plans locaux d'amélioration. Un modèle de fonctionnement et de gestion des COGES, bien expérimenté, sera prêt d'ici 2014, la JICA n'ayant pas l'intention de leur servir des subventions lorsque le modèle sera généralisé.

Entretien avec Mme Hadissa Ouedraogo, Plan Burkina, vendredi 14 septembre.

Madame Ouedraogo expose la participation de Plan Burkina à la campagne « apprendre sans crainte » contre les violences scolaires, elle indique que si cette préoccupation est absente du PDSEB, cela n'empêche pas une implication des autorités sur ce terrain ; Plan Burkina intervient à titre de MOD du MENA pour des travaux de construction. Mme Ouedraogo souligne les lourdeurs administratives pour la gestion de la convention de MOD et les retards dans les décaissements. Pour la pratique, Plan va au delà des exigences de la convention, en mobilisant ses propres agents techniques sur le contrôle des chantiers, en plus des bureaux d'études techniques recrutés sur marché. Elle note que de nombreux partenaires continuent à construire des écoles incomplètes, sans latrines voir sans eau. Elle estime que le développement éventuel de maîtrises d'ouvrage communales doit s'accompagner d'appuis techniques.

Entretien avec Mme Juliette Kaboré, Directrice générale de la recherche, des innovations éducatives et de la formation, et avec Mme Emma Clarisse Kinda Remain, directrice de la recherche, du développement pédagogique et de la formation, lundi 17 septembre.

Les interlocutrices décrivent leur rôle qui relève de la conception de la qualité, la DGEB ayant en charge les opérations.

Elles indiquent qu'un groupe thématique qualité a été très actif pour la préparation du PDSEB.

Elles expliquent que la mention de la spécialisation par discipline des instituteurs du primaire relève d'une confusion, les services des maîtres ne connaîtront pas une telle spécialisation.

Selon elles, il existe aujourd'hui de nombreux instituteurs surqualifiés qu'il sera possible de promouvoir vers le post-primaire à mesure de l'extension de celui-ci.

Symétriquement, elles relèvent une faiblesse de niveau académique de certains maîtres, qu'elles mettent en relation avec le caractère peu exigeant des épreuves de recrutement (« test psychotechnique »)

Elles décrivent le système des GAP et des conférences pédagogiques pour la formation continue, ainsi que les actions nombreuses de l'administration pour lutter contre les retards des enseignants et plus généralement pour le respect du temps scolaire. Elles relèvent enfin de nombreuses actions, y compris disciplinaires, contre la violence des enseignants et leurs comportements non conformes à l'éthique professionnelle.

Enfin, elles mentionnent les difficultés de la logistique au niveau local, qui handicapent la distribution des matériels et manuels scolaires.

Entretien avec le Bureau de la coopération suisse au Burkina Faso - 17 Septembre Nicolas RANDIN, Directeur de coopération, Alfred ZONGO, chargé de programme éducation, Ambroise TABSOPA, en charge de la formation technique et professionnelle et Nicole GANPENBEIN, jeune experte de la coopération suisse.

Les points de satisfaction soulevés concernent :

- Le processus de consultation globalement satisfaisant, avec une bonne participation de la société civile mais (i) une implication plus en retrait des ministères autres que le MENA et (ii) un calendrier parfois difficile à maîtriser (décalage de l'évaluation du PDDEB).
- Le consensus autour des grands objectifs de politique éducative et une réelle prise en compte des secteurs de l'éducation non formelle et de l'alphabétisation dans le PDSEB.

Les points de vigilance portent sur :

- Le niveau extrêmement ambitieux des objectifs;
- La bonne mesure des capacités opérationnelles des différents acteurs sollicités, y compris en termes d'exécution financière (infrastructures scolaires);
- La bonne prise en compte des enjeux liés à la qualité des enseignements et au développement de l'alphabétisation (65% du budget du PDSEB dédié à l'accès en éducation de base formelle);
- Le manque de liens opérationnels entre le PDSEB et le PAT 2013-2015 ;
- Le manque de propositions concrètes pour un accompagnement des acteurs de l'éducation aux niveaux déconcentré et décentralisé, aux capacités actuellement limitées.

Entretien avec Abdoulaye OUEDRAOGO, chargé de programme à l'ambassade du Danemark - 17 septembre

- Mr OUEDRAOGO a évalué favorablement le processus d'élaboration du PDSEB, ainsi que le fonctionnement des instances et organes de concertation et de pilotage. Il regrette que le modèle de simulation n'ait pas été communiqué au PTF mais met en avant l'importance de ne pas rompre le processus d'accompagnement du MENA. Il souligne par ailleurs que la coordination sectorielle en éducation reste un bon exemple par rapport à d'autres secteurs.
- L'ambition et le réalisme des objectifs du PDSEB et du PAT 2013-2015 posent clairement question, mais les différentes instances de dialogue et documents intermédiaires doivent être utilisés pour opérationnaliser les politiques, affiner les niveaux de ressources et remettre au centre des échanges des thèmes tels que (i) l'équilibre entre accès et qualité, (ii) la réforme des curricula et la formation des enseignants, (iii) la transition entre les sous-cycles de l'éducation de base ou encore (iv) le programme de constructions scolaires.

Entretien avec M. Sibiri Korbeogo, Directeur général de l'enseignement de base, 17 septembre.

M. Korbeogo confirme qu'il n'est pas question de spécialiser les instituteurs du primaire par disciplines et que les enseignants du post-primaire resteront statutairement différents de ceux du primaire, quitte à promouvoir de nombreux instituteurs diplômés du supérieur vers les collèges.

Il indique que des travaux sont en cours afin de transférer les compétences de gestion du post-primaire au MENA. D'ores et déjà, il y a une bonne collaboration entre le MENA et le MESS sur la carte scolaire.

Il décrit le processus à venir de mise en place du continuum éducatif comme progressif et différencié. Les zones urbaines et les zones rurales ne connaîtront pas la même politique d'extension de l'offre. En zone de très faible densité de population, on aura recours à des centres d'accueil communautaire pour les jeunes filles comme il en existe déjà.

Il relate enfin que dans les 45 départements dans lesquels la régulation des flux vers le post-primaire a été allégée à titre expérimental, des difficultés sont apparues faute de capacités d'accueil suffisantes dans les collèges.

Entretien avec Mme Christiane Vekeman, Première secrétaire de l'Ambassade du Canada, et deux collaborateurs, lundi 17 septembre.

Mme Vekeman indique que le caractère excessif de la programmation du PDSEB eu égard tant aux financements qu'aux capacités matérielles de réalisation est manifeste.

Ses collaborateurs décrivent avec précision deux mécanismes qui ralentissent aujourd'hui l'exécution financières des fonds logés sur le CAST : l'impossibilité d'engager en début d'année tant que les prévisions de ressources n'ont pas fait l'objet d'une LF et l'interprétation stricte que le contrôle financier fait des conventions de MOD, retardant le paiement d'avances et de décomptes.

Sur le fond des politiques, les interlocuteurs soulignent le caractère peu opérationnel de nombreuses options, ainsi que la quasi absence de développements sur la déconcentration et la décentralisation.

Entretien avec Mme Chantal Traoré, directrice provinciale de l'éducation à Manga, avec chef de circonscription de Minga, le comptable et le gestionnaire de la commune de Manga, la seconde adjointe au maire de Manga, mercredi 19 septembre.

Maîtrise d'ouvrage des constructions. La commune de Manga est expérimentée, pas seulement pour des écoles, mais elle est un cas un peu exceptionnel. Les interlocuteurs observent le peu de précision des arrêtés de transferts de fonds sur la description des travaux à réaliser et sur l'emploi des reliquats. La commune bénéficie des appuis techniques d'un ingénieur de la direction régionale du ministère en charge des infrastructures, en plus d'un bureau d'études techniques. La passation de marchés est conforme à la réglementation des marchés publics, obligeant les soumissionnaires à fournir une caution bancaire ce qui limite l'offre, mais la commune, située sur un axe goudronné à proximité de la capitale ne souffre pas d'un déficit d'entreprises soumissionnaires.

Moyens des administrations déconcentrées.

La DPEBA bénéficie d'une caisse d'avances renouvelables pour les menues dépenses, mais pas la CEB et l'ensemble des moyens financiers et matériels sont jugés très insuffisants. Les logistiques locales entre la DPEBA, les CEB et les écoles sont laissées au hasard et aux bonnes volontés, même pour la distribution des manuels scolaires.

Relations avec la commune. Ces relations sont décrites comme harmonieuse, la municipalité entretenant un bon dialogue avec les structures du MENA. Pour les affectations des enseignants, les PV des commissions régionales ou communales sont

signés avec retard, de sorte qu'en pratique il est nécessaire de rédiger des notes de service pour affecter les enseignants à temps.

Elaboration du PDSEB. Les interlocuteurs estiment se situer à un niveau trop périphérique du système pour avoir été réellement consultés, ils n'ont qu'une information générale sur le contenu de PDSEB.

Rencontre avec des parents d'élèves (APE-AME) à l'école publique de Manga, mercredi 19 septembre.

Les parents relatent les longs retards pour l'arrivée annuelle des fournitures du cartable minimum. Ils expliquent comment ils s'organisent pour faire des avances aux plus démunis pendant cette longue période.

Il expliquent que les travaux d'entretien et de rénovation de l'école sont financés sur leurs cotisations volontaires et que les dotations matérielles que reçoit l'école sont très en deçà des besoins. Ils souhaitent la mise en place d'un COGES qu'ils espèrent subventionné.

Ils soulignent les problèmes de capacité d'accueil dans la commune : en CP1, de nombreux enfants d'âge scolaire sont obligés d'attendre un an avant d'être inscrits, au collège, il n'y a pas de place pour les sortants du CM2. Toutes les classes sont surchargées. Les parents citent une classe de CP1 comptant 120 enfants.

La construction de latrines, nécessaire, est hors de portée des financements sur cotisation volontaire des parents.

Enfin, les parents déplorent la discontinuité de la cantine et l'absence de clôture en bordure des voies de grande circulation.

Entretien avec M. Barrat, directeur adjoint, AFD, jeudi 20 septembre.

Les audits du CAST posent problème, les recommandations s'accumulent. Une difficulté est que le rapport de l'année N-1 sort en septembre de l'année N, et que celui de N constatera que les réponses aux recommandations n'ont pas été apportées, alors que l'administration n'avait que quatre mois pour le faire et non douze.

Le plan d'amélioration des services financiers PASF doit être poursuivi, c'est une réponse structurelle utile qui n'exonèrera pas toutefois le MENA des efforts nécessaires en réponse aux recommandations des audits.

Entretien avec M. Yacouba Ouattara, gestionnaire du CAST, jeudi 20 septembre.

M. Ouattara expose les difficultés matérielles d'exécution qui ont des conséquences sur l'exécution financière du CAST. Ce serait en particulier le cas pour les équipements des salles (tables-bancs) car il est complexe de passer des marchés de transport avec des acteurs de l'économie informelle.

Il mentionne la pratique de subvention à des COGES ou à des APE pour les initiatives « école de qualité »

Entretien avec Mme Anne-Marie Sawadogo, AFD, jeudi 20 septembre.

Mme Sawadogo confirme que, selon sa compréhension, la spécialisation des services instituteurs par disciplines n'a jamais été envisagée, elle indique qu'une légère

spécialisation de leur formation pourrait aider à leur promotion ultérieure en post-primaire en milieu rural.

Elle indique que de nombreux enseignants ne sont pas à la craie et que cette réserve d'efficience n'est pas mentionnée dans le PDSEB.

Elle explique l'absence de réactualisation du RESEN par la lourdeur du travail, l'expérience de 2006 ayant du reste été mal vécue par de nombreux acteurs.

Extension de l'évaluation ex-ante du PDSEB au PSEF – Réunion de travail avec des membres du SP/PDDEB, du MENA, du MESS et du MASSN le 31 janvier à Ouagadougou.

Cette réunion, organisée à la demande des consultants, avait pour objectifs de :

- documenter le processus d'élaboration du PSEF et de partage du modèle de simulation financière adossé au PDSEB
- clarifier le chiffrage des effectifs et des transitions des niveaux secondaire et supérieur du PSEF
- demander des éléments supplémentaires sur (i) les réponses à apporter aux problèmes de disparité (de genre et géographique) constatés au niveau secondaire et (ii) la stratégie de diversification des filières au niveau supérieur.

Processus d'élaboration du PSEF

Le PSEF a été élaboré sur la base du PDSEB existant et déjà validé en conseil des ministres en août 2012 et de la stratégie sectorielle du MESS. Un plan d'action 2012-2016 issu de cette stratégie a été validé en décembre 2012. Par suite, un atelier conjoint réunissant les services du MENA, du MESS, du MASSN, du MJFPE et du MEF s'est tenu en janvier 2013 afin de travailler sur une version provisoire du PSEF, accompagnée d'une matrice de plan d'action triennal 2013-2015.

Le PSEF et la matrice de PAT seront examinés et validés par le cadre partenarial et le comité de pilotage du PSEF respectivement les 1^{er} et 7 février.

Un paragraphe décrivant ce processus devrait être ajouté au début du PSEF.

Chiffrage

Plusieurs incohérences entre le PSEF et le modèle de simulation financière ont été relevées : elles concernent les taux de transition vers le post-primaire et le secondaire, ainsi que les effectifs sur le post-primaire, le secondaire et le supérieur. Il s'avère que ce sont des erreurs matérielles de rédaction du PSEF qui seront promptement corrigées et que les chiffres et les équilibres du modèle de simulation financière sont les seuls à considérer. Les grands équilibres décrits dans le PDSEB ne sont donc pas modifiés dans le PSEF.

Les questions de disparité au niveau secondaire :

La partie 6.1.5 « promotion de l'égalité et de l'équité d'accès pour tous » sera étoffée en introduisant davantage d'éléments sur la lutte contre les disparités géographiques et de genre, particulièrement pour le niveau secondaire.

La diversification des filières dans le supérieur :

Afin d'améliorer l'accès aux études supérieures, il est prévu de diversifier les filières en mettant l'accent sur des formations professionnalisantes mieux adaptées à l'évolution de l'économie burkinabé et du marché de l'emploi. Cette stratégie a déjà connu un début de mise en œuvre avec par exemple l'ouverture de formations dans le domaine minier à Fada et dans le domaine commercial à Ouahigouya ; par ailleurs, l'ouverture de licences et de mastères professionnels s'opère en ligne avec la mise en place du système LMD.