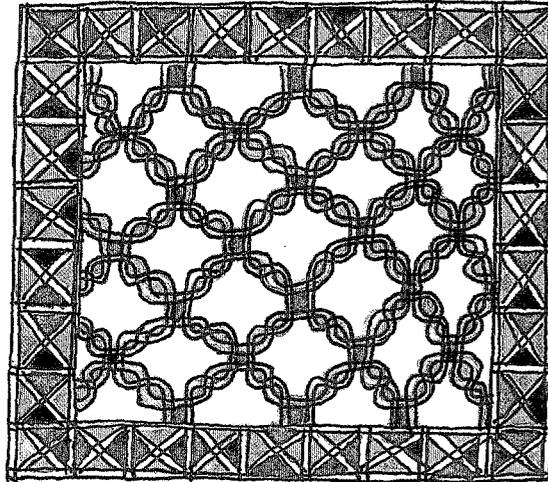


La coordination
nationale de l'aide
au Ghana



par Harry Sawyerr

La coordination nationale
de l'aide au Ghana

A

La coordination nationale de l'aide au Ghana

par Harry Sawyerr



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de ses auteurs et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute autre personne agissant au nom de l'ADEA.

Le présent document a été financé par les Fonds programme de l'ADEA auxquels ont contribué les organisations suivantes : l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; l'Agence finlandaise de coopération pour le développement ; l'Agence des États-Unis pour le développement international ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; l'Agence suédoise de développement international ; la Banque africaine de développement ; la Banque mondiale ; le Centre de recherche pour le développement international ; le Département de la coopération au développement, ministère des Affaires étrangères (Autriche) ; *Department for International Development* (R.U.) ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; Direction du développement et de la coopération (Suisse) ; la Fondation Rockefeller ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; l'Institut international de planification de l'éducation ; le Secrétariat d'Etat à la Coopération (France) ; et, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Dessin de couverture :
Aquarelle de Hélène Déry, inspirée de motifs de tissus (Ghana)

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) 1997

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)
c/o UNESCO: Institut international de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, Paris 75116, France

C

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS	III
REMERCIEMENTS	V
DEDICACE	VI
ACRONYMES ET ABBRÉVIATIONS	VII
SOMMAIRE	1
CHAPITRE 1: EVENEMENTS AYANT ABOUTI À LA NÉCESSITÉ DE COORDONNER L'AIDE DES ORGANISMES DE FINANCEMENT	5
La réforme de 1974 et le déclin subséquent	5
Les réformes de 1987	7
CHAPITRE 2: L'AMELIORATION DE LA STRUCTURE DE GESTION DES PROJETS DES ORGANISMES DE FINANCEMENT	9
CHAPITRE 3: L'AMELIORATION DU PROCESSUS DE COORDINATION DES ORGANISMES DE FINANCEMENT	13
La réforme de 1993	13
Genèse de la coordination des organismes de financement en 1993	14
Le forum du ministère de l'Éducation et des organismes de financement – juillet 1994	15
L'atelier de planification de l'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel – février à mai 1995	17
Elaboration d'un cadre de mise en oeuvre de l'enseignement de base gratuit, universel et obligatoire – juillet à octobre 1995	21

CHAPITRE 4: COLLABORATION EN VUE DE LA MISE EN OEUVRE DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE GRATUIT, OBLIGATOIRE ET UNIVERSEL	27
Prêts et subventions des organismes de financement	27
Comité consultatif du gouvernement et des organismes de financement – février 1997	29
CHAPITRE 5: SOMMAIRE ET LECONS APPRISES	31
APPENDICES	
Appendice A : Chronologie de la coordination de l'aide et des autres jalons de la réforme de l'éducation	35
Appendice B : Questions fondamentales soulevées lors du forum du ministère et des organismes de financement de juillet 1994	36
Appendice C : Secteurs retenus en vue d'une analyse approfondie lors de l'examen de la situation de février 1995	45
Appendice D : Éléments d'une stratégie sectorielle proposés lors de l'atelier de mai 1995	48
Appendice E : Volets de l'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel et divisions et unités responsables au sein du ministère	50
Appendice F : Sources	51

AVANT-PROPOS

Au fil des décennies, le Ghana, à l'instar d'autres pays d'Afrique, s'est efforcé d'offrir un enseignement de base à tous ses enfants. L'appui des organismes internationaux est essentiel au développement des systèmes d'éducation de certains pays africains. Mais il est clair que la responsabilité de l'éducation incombe au pays lui-même, lequel doit prendre le leadership de la formulation des politiques, de la mise en oeuvre et de la coordination de l'aide des organismes de financement.

Les organismes de financement ont des obligations envers leurs gouvernements ; la forme d'aide qu'ils peuvent offrir et les conditions qui s'y rattachent sont délimitées par leurs propres intérêts et règlements. L'expérience et les connaissances considérables qu'ils ont acquises dans la formulation des politiques et la mise en oeuvre des programmes leur permettent de faire une contribution utile, pourvu que cette expérience soit partagée dans un esprit de partenariat et de collégialité. L'ADEA s'est efforcée de promouvoir de tels partenariats dans tous ses travaux. Elle a, de cette façon, facilité la coordination au niveau des pays. Un ministère doit avoir la détermination requise pour prendre l'initiative de coordonner l'aide provenant des organismes de financement. Il doit préciser ses objectifs, obtenir l'engagement de tous les intéressés – dont les organismes de financement – en vue de définir des stratégies qui permettront d'atteindre ces objectifs, ainsi qu'élaborer et institutionnaliser des mécanismes pour communiquer les progrès accomplis et les problèmes qui se posent.

C'est précisément ce que le Ghana a commencé à faire et qui représente, en quelque sorte, le prototype de l'initiative spéciale des Nations unies pour l'Afrique – mobiliser les ressources dans un cadre cohérent et coordonné, en reconnaissant clairement la capacité des gouvernements de

prendre l'initiative de la formulation des politiques et de la coordination des activités des organismes de financement extérieurs.

C'est le récit que présente S.E. M. Harry Sawyerr dans les pages qui suivent, le récit de la vision et du leadership d'un ministre qui a réussi à entreprendre une réforme en profondeur de l'enseignement de base et, dans ce contexte, à placer solidement son pays dans le rôle principal en ce qui a trait à la gestion des contributions des organismes de financement extérieurs.

Personnalité publique de premier plan au Ghana au cours des trente dernières années, S.E. M. Harry Sawyerr a servi comme ministre des Transports et des Communications sous la Troisième république et, plus récemment, comme ministre de l'Éducation. Il a pris sa retraite de la vie politique active le 31 mars dernier. Au sein de l'ADEA, S.E. M. Sawyerr a été élu président du Forum des ministres africains de l'Éducation et président du Bureau des ministres africains de l'Éducation en 1995. Son énergie, sa détermination et sa force de caractère ont insufflé enthousiasme et dynamisme au sein du Forum des ministres africains et contribué à faire de l'ADEA une tribune utile pour l'examen des nombreux problèmes auxquels l'Afrique est confrontée dans le secteur de l'éducation.

Ingemar Gustafsson
Président de l'ADEA,
Directeur du Secrétariat des politiques,
Agence suédoise de coopération et de développement international

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à tous les représentants des organismes de financement qui ont aidé le secteur de l'éducation du Ghana pour leur soutien, leur encouragement et leur compréhension. La nature informelle des liens que nous avons tissés a garanti la transparence de notre collaboration et a fait une contribution précieuse à l'exercice de coordination de l'aide que nous avons entrepris.

Je voudrais mentionner en particulier M. Greg Hancock, agent principal des opérations, Population et Ressources humaines, de la Banque mondiale ; M. Peter Kresge, directeur, Bureau de l'éducation et des ressources humaines, USAID ; M. Joseph Vere, agent du programme d'éducation de l'UNICEF et M. Howard Tyres, gestionnaire opérationnel de l'éducation, du *Department for International Development* (anciennement l'ODA) qui, à ma demande, ont exprimé librement leurs opinions sur le projet de coordination de l'aide au Ghana.

M. Ken Williams, représentant de l'UNICEF au Ghana, et le D^r Seema Agarwal (anciennement de l'UNICEF et actuellement coordonnateur du programme de l'éducation de l'ONU en Inde) méritent des éloges spéciaux pour avoir facilité la coordination interne des organismes de financement.

Enfin, je voudrais remercier ma fille, Mme Olive Yeboah, qui a dactylographié les nombreuses versions manuscrites jusqu'au tout dernier jour.

DEDICACE

Cet ouvrage est dédié aux employés consciencieux, vaillants et dévoués du ministère de l'Éducation du Ghana qui ont travaillé sans relâche à mes côtés durant les quatre années (mars 1993 à mars 1997) où j'ai eu le privilège de les diriger. Leur appui et leur collaboration ont considérablement aidé à mettre en place les fondements du programme d'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel (FCUBE), dans le cadre du système d'investissement sectoriel où est dirigée l'aide de nos partenaires du développement. Je suis convaincu que leurs efforts porteront fruit.

ACRONYMES ET ABBREVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACT	Agent de coopération technique
ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
AID	Association internationale de développement
AMA	Assemblée métropolitaine d'Accra (<i>Accra Metropolitan Assembly</i>)
APM	Association parents-maîtres
BAD	Banque africaine de développement
BECE	Examen du certificat en enseignement de base (<i>Basic Education Certificate Examination</i>)
BESIP	Programme d'amélioration du secteur de l'éducation de base (<i>Basic Education Sector Improvement Programme</i>)
CHASS	Conférence des dirigeants des écoles secondaires assistées
CRDD	Division du développement et de la recherche sur les programmes d'enseignement (<i>Curriculum Research Development Division</i>)
CRIQPEG	Centre de recherche sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au Ghana (<i>Centre for Research on Improving Quality Primary Education in Ghana</i>)
CSPIP	Programme d'investissement dans la fonction publique (<i>Civil Service Public Investment Programme</i>)
CAP	Connaissances, attitudes et pratiques
CE	Commission européenne
CFE	Collège de formation des enseignants
Dfid	<i>Department for International Development</i> (appelé jusqu'en 1997 ODA/R.-U.)

EIP	Programme d'amélioration de l'équité (<i>Equity Improvement Programme</i>)
EM	École modèle
EPT	Éducation pour tous
ERP	Programme de relance économique (<i>Economic Recovery Programme</i>)
ESDC	École secondaire de deuxième cycle
FAD	Fonds africain de développement
FCUBE	Enseignement de base gratuit, obligatoire et universel (<i>Free Compulsory and Universal Basic Education</i>)
GCE	Examen du certificat général (<i>General Certificate Examination</i>)
GDG	Gouvernement du Ghana
GES	Service de l'éducation du Ghana (<i>Ghana Education Service</i>)
GLSS	Enquête sur le niveau de vie au Ghana (<i>Ghana Living Standard Survey</i>)
GNAT	Association nationale des enseignants du Ghana
GTZ	Agence allemande de coopération technique
HERP	Programme de réfection en santé et en éducation (<i>Health and Education Rehabilitation Programme</i>)
IEC	Information, éducation et communication
IOC	Comité de supervision de la mise en oeuvre (<i>Implementation Overview Committee</i>)
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
JSS	École secondaire de premier cycle (<i>Junior Secondary School</i>)
JUSSTEP	Projet de formation des enseignants du premier cycle secondaire (<i>Junior Secondary School Teacher Education Project</i>)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LFSP	Programme d'alphabétisation et d'acquisition de compétences fonctionnelles (<i>Literacy and Functional Skills Programme</i>)
MDE	Ministère de l'Éducation
MDF	Ministère des Finances
MDRAL	Ministère du Développement rural et des Administrations locales
MDS	Ministère de la Santé
NFED	Division de l'éducation non scolaire (<i>Non-Formal Education Division</i>)
NIRP	Programme national de renouveau institutionnel (<i>National Institutional Renewal Programme</i>)

NQS	Normes de qualité scolaire
NUGS	Union nationale des étudiants du Ghana (<i>National Union of Ghana Students</i>)
ODA	<i>Overseas Development Administration</i> (voir Dfid)
ONG	Organisation non gouvernementale <i>Division</i>)
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PBME	Division de la planification, de la budgétisation, du suivi et de l'évaluation (<i>Planning, Budgeting, Monitoring and Evaluation</i>)
PIB	Produit intérieur brut
PMU	Unité de gestion des projets (<i>Projects Management Unit</i>)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRA	Évaluation de la participation rurale (<i>Participatory Rural Appraisal</i>)
PREP	Programme d'enseignement primaire (<i>Primary School Development Project</i>)
PSDP	Projet de développement des écoles primaires (<i>Primary School Development project</i>)
PUFMARP	Projet d'amélioration de la gestion financière du secteur public (<i>Public Sector Financial Management Improvement Project</i>)
SIF	Fonds d'amélioration des écoles
SIP	Programme d'investissement sectoriel (<i>Sector Investment Programme</i>)
SMT	Équipe de gestionnaires supérieurs (<i>Senior Management Team</i>)
SPG	Groupe de planification stratégique (<i>Strategic Planning Group</i>)
SRIMPR	Statistique, recherche, gestion de l'information et relations publiques (<i>Statistics, Research, Information Management and Public Relations</i>)
SSP	Soins de santé primaires
STEP	Projet d'appui à la formation des enseignants (<i>Support for Teacher Education Project</i>)
TDR	Termes de référence
TED	Division de l'enseignement technique (<i>Technical Education Division</i>)
TRC	Tests à référence critérielle
TUC	Congrès des syndicats (<i>Trade Union Congress</i>)
UCC	Université de Cape Coast
UCEW	Collège universitaire d'enseignement de Winneba (<i>Univesity College of Education, Winneba</i>)

UNESCO Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et
la culture
UNICEF Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID *United States Agency for International Development*

S O M M A I R E

Au fil des années, notamment depuis 1993, le ministère de l'Éducation a progressivement réexaminé ses rapports avec les organismes de financement qui ont soutenu les importantes réformes du secteur de l'éducation.

Avant 1986, seules quelques organismes de financement étaient présents dans le secteur de l'éducation. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) fournissait un soutien aux instituts techniques depuis la fin des années 60. L'Union soviétique et la République démocratique allemande appuyaient les instituts techniques, les universités et les écoles secondaires de premier cycle. L'UNICEF fournissait de l'aide à des écoles secondaires de premier cycle expérimentales. La Banque mondiale appuyait les services sociaux, dont l'éducation. Chaque organisme de financement avait établi des rapports bilatéraux avec le ministère : le projet de chacun en éducation était géré par une unité distincte et l'influence exercée par l'organisme sur les politiques et les décisions du ministère dépendait entièrement de l'influence personnelle que pouvait avoir ses représentants auprès des responsables gouvernementaux.

En octobre 1986, la Banque mondiale et l'UNICEF ont contribué à organiser, à Vienne, une conférence réunissant les organismes de financement actifs dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Lors de cette conférence, le gouvernement ghanéen a présenté une ambitieuse stratégie de réforme de l'éducation. Des engagements visant à appuyer la première étape du programme de réforme de l'éducation ont été obtenus du *Department for International Development* (DfID/R.-U.), de la Norvège, du Fonds de l'OPEP, de la Suisse, de la Banque africaine de développement et de la Banque mondiale. En 1990, l'USAID est intervenue en soutenant l'élaboration du premier programme d'enseignement primaire. Devant ces

réformes à grande échelle et l'appui déterminé des organismes de développement étrangers, il devenait évident que des changements en profondeur étaient requis dans la façon dont le ministère de l'Éducation gérait les activités bénéficiant du soutien des organismes de financement, ainsi que la façon dont il faisait participer ces organismes à son processus d'élaboration des politiques.

Les changements dans les rapports entre le gouvernement et les organismes de financement ont pris forme entre 1993 et 1997. À la faveur d'une série de rencontres ponctuelles, les organismes de financement ont commencé à communiquer en tant que groupe avec le ministère. Éventuellement, le ministre a pris l'initiative de coordonner tant la gestion des projets des organismes de financement que leur participation à l'élaboration des politiques. C'est ainsi que les rencontres du Comité consultatif du gouvernement du Ghana et des organismes de financement ainsi que l'unité responsable de la gestion des projets sont devenus les principaux foyers de cette collaboration. La première instance permet aux organismes de financement de jouer un rôle dans la mise en oeuvre des politiques, tandis que la seconde constitue un mécanisme efficace de gestion des ressources des organismes de financement qui transitent par le ministère.

La convocation, en février 1997, des responsables du gouvernement et des organismes de financement à la première rencontre du Comité consultatif a signalé l'institutionnalisation de la coordination de l'aide à l'enseignement de base au Ghana.

La coordination de l'aide extérieure a permis une réduction des programmes peu prioritaires, une meilleure planification des missions d'aide et une diminution des dédoublements d'efforts. Le gouvernement a établi clairement que son Programme d'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel (FCUBE) serait le seul programme d'enseignement de base pour les dix prochaines années et tout le soutien financier extérieur destiné à l'enseignement de base serait maintenant canalisé en vue d'appuyer ce programme. Cela a amené les divers organismes de financement externe intéressés à appuyer un aspect particulier de ce programme à travailler en étroite collaboration avec le ministère pour que le soutien fourni ait un caractère complémentaire.

Au cours du long processus de mise en place des mécanismes institutionnels visant à faciliter la participation des organismes de financement au programme FCUBE, le ministère et les organismes de financement ont appris plusieurs leçons :

- Un solide leadership est essentiel. La volonté politique doit être clairement exprimée dans la formulation des objectifs, des plans et des stratégies de mise en oeuvre et le leadership aux niveaux les plus élevés doit être évident à chaque étape.
- Les organismes de financement veulent appuyer un ministère et un programme qui témoignent d'un leadership dynamique. Des lignes directrices claires venant du gouvernement facilitent le travail des organismes de financement qui doivent obtenir l'approbation des prêts et des subventions auprès de leurs autorités respectives. Ces organismes apprécient aussi des moyens de communication organisés et structurés entre eux.
- L'établissement d'une entité unique chargée de recueillir et de déboursier les fonds qui circulent entre les organismes de financement et le budget gouvernemental permet une utilisation plus efficiente des ressources humaines locales qu'un système où chaque organisme de financement dispose de sa propre unité de mise en oeuvre des projets. L'unité de gestion des projets permet au personnel du ministère de se spécialiser et d'assurer la plus grande cohérence possible dans l'administration des activités auxquelles participent les organismes de financement.

Événements ayant abouti à la nécessité de coordonner l'aide des organismes de financement

L'histoire de la coordination de l'aide des organismes de financement au Ghana est intimement liée à celle des réformes de l'éducation. Au cours des trois dernières décennies, le Ghana a vécu trois réformes majeures de l'éducation, la première ayant débuté en 1974, la deuxième en 1987 et la plus récente, en 1993. Durant cette période, le ministère de l'Éducation a progressivement modifié ses rapports avec les organismes de financement de sorte qu'aujourd'hui, l'aide provenant des nombreuses organisations internationales impliquées dans le secteur de l'éducation fait l'objet d'une coordination et d'un encadrement étroits de la part du ministère. Voici le récit de la façon dont ce dernier a pris l'initiative de guider la réforme nationale et l'aide étrangère. Il débute par un aperçu des premières réformes et de l'apparition d'un soutien important de la part des organismes de financement. (L'**appendice A** renferme une description chronologique de la réforme et de la coordination de l'aide des organismes de financement.)

La réforme de 1974 et le déclin subséquent

Le récit débute en 1974 avec la création du Service de l'éducation du Ghana (qui était et qui demeure l'organe professionnel autonome du ministère de l'Éducation) et l'adoption de nouveaux programmes d'enseignement, de plans de cours et de manuels scolaires pour les écoles primaires et les écoles se-

condaires de premier cycle. Ces mesures furent d'abord adoptées au niveau primaire. Dans les écoles secondaires de premier cycle, la réforme englobait une vaste gamme de sujets techniques et professionnels, ainsi que la mise en place d'un vaste réseau de laboratoires et d'ateliers. Une fois les transformations complétées au niveau primaire en 1980, la réforme débuta au niveau secondaire à une échelle restreinte.

Mais l'instabilité politique et le déclin économique ont freiné les réformes au niveau secondaire. En 1985, le système d'enseignement était en très mauvais état à tous les niveaux. Le pourcentage du PIB consacré à l'éducation avait reculé de plus de 6 p. 100 en 1976 à un peu plus de 1 p. 100. La grande majorité des enfants fréquentant les écoles primaires et secondaires de premier cycle n'apprenaient rien et, dans la plupart des écoles, il était difficile de trouver un enfant de sixième ou même de dixième année capable de lire des mots très simples. La plupart des écoles étaient privées de manuels, de craies et, plus souvent qu'autrement, elles ne comptaient que peu d'enseignants. Dans les écoles secondaires de second cycle, les carences au niveau de la gestion ainsi que des budgets inadéquats ont forcé de nombreux pensionnats à fermer leurs portes durant de nombreuses semaines au cours de l'année scolaire.

Dans les trois universités, le matériel requis pour poursuivre des études avancées faisait sérieusement défaut, tandis que l'enseignement était souvent interrompu en raison des manifestations étudiantes, des exigences posées par le personnel et de l'opposition manifestée envers le gouvernement. Les diplômés des autres établissements de haut niveau ne possédaient pas de compétences utiles et étaient incapables de se trouver un emploi une fois leurs études terminées. Même dans le secteur de l'alphabétisation des adultes, où le Ghana avait déjà fait figure de chef de file en Afrique, le programme gouvernemental s'était littéralement effondré. Les guides élémentaires élaborés dans une douzaine de langues ghanéennes n'étaient même pas imprimés.

À tous les niveaux du système, les enseignants quittaient le Ghana, attirés par les meilleures conditions salariales offertes dans d'autres pays et des enseignants insuffisamment formés prenaient leur place dans les salles de classe. Le manque de devises privait les étudiants de manuels et d'autres fournitures. Les écoles, l'ameublement et le matériel se détérioraient et les niveaux d'inscription diminuaient alors même que les taux de décrochage augmentaient de façon spectaculaire.

La réforme de 1987

En 1983, le gouvernement a demandé l'aide de la Banque mondiale pour réaliser son programme de relance économique et il a négocié des crédits de soutien dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel. La Banque mondiale est d'abord entrée dans le secteur de l'éducation par l'intermédiaire d'un projet de rénovation axé sur les secteurs de la santé et de l'éducation (HERP), qui a permis d'obtenir des manuels et des fournitures dont les écoles avaient un urgent besoin.

En 1987, le gouvernement a approuvé un programme de réforme de l'éducation qui a permis d'adopter de nouvelles méthodes d'élaboration et de mise en oeuvre du programme d'enseignement. La Banque mondiale a fourni au ministère l'aide financière dont il avait besoin pour diversifier les programmes d'enseignement et les rapprocher de la vie de tous les jours et du travail, ainsi que pour construire des installations, notamment en région rurale. Les modalités de prêt (investissements et ajustements) étaient flexibles, ce qui a permis au ministère de mettre en oeuvre ses propres programmes.

Tandis que les réformes de 1974 ont débuté au niveau primaire, celles de 1987 ont débuté au premier cycle d'enseignement secondaire par un projet intensif de déploiement scolaire, avec l'appui des responsables politiques et des intervenants du domaine de l'éducation. Afin de palier à l'offre sérieusement déficiente de personnel enseignant, des enseignants furent réaffectés entre les divers niveaux et reçurent une formation intensive sur le tas. Les collectivités locales furent invitées à participer à la reconstruction des écoles et les organismes de financement étrangers fournirent du matériel d'enseignement, y compris des trousseaux scientifiques. En conformité avec la tradition ghanéenne, les collectivités ont été invitées à participer à la sélection des enseignants responsables des écoles locales et à constituer des fonds d'aide aux écoles, sous la supervision de leurs représentants élus, dans le but de les impliquer davantage dans l'effort d'éducation.

Au moment où la Banque mondiale a commencé à appuyer ces réformes dans le cadre du projet HERP, peu d'autres organismes étaient présents dans le secteur de l'éducation. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) fournissait un soutien aux instituts techniques depuis la fin des années 60. L'Union soviétique (aux termes d'accords de troc) gérait un institut technique, avec des enseignants parlant le russe. La République démocratique allemande fournissait aussi du matériel aux instituts techniques, aux universités et aux écoles secondaires

expérimentales de premier cycle, également dans le cadre d'accords de troc. Enfin, l'UNICEF fournissait de l'aide aux écoles secondaires de premier cycle expérimentales.

En octobre 1986, la Banque mondiale et l'UNICEF ont aidé à organiser une conférence des organismes de financement à Vienne, consacrée aux secteurs de l'éducation et de la santé. À cette occasion, le gouvernement ghanéen a présenté sa stratégie globale de réforme de l'éducation, dont une campagne d'alphabétisation de masse et l'appui au secteur de la formation non scolaire. L'Averses Development Administration (Grande-Bretagne), la Norvège, le Fonds de l'OPEP, la Suisse, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale ont alors pris l'engagement d'appuyer la première étape du programme de réforme de l'éducation. En 1990, l'USAID est entrée en scène pour appuyer le développement du premier programme d'enseignement primaire.

Avec ces vastes réformes et l'appui déterminé des organismes de développement étrangers, le ministère de l'Éducation amorçait une nouvelle étape de ses rapports avec les organismes de financement. Il est vite apparu que des changements fondamentaux s'imposaient dans la façon dont le ministère gérait les activités soutenues par les organismes de financement et la façon dont il les faisait participer à son processus décisionnel.

CHAPITRE DEUX

L'amélioration de la structure de gestion des projets des organismes de financement

Dès 1993, les réformes étaient déjà bien engagées. Mais leur gestion était devenue plus complexe en raison des interventions significatives d'au moins seize grands organismes de financement. Chaque projet bénéficiant de l'aide d'un organisme de financement était géré par une unité administrative distincte au sein du ministère, dotée de ses propres installations et de son propre personnel. La prolifération de ces unités de mise en oeuvre des projets causait de sérieux problèmes au personnel du ministère. Le fonctionnement de certaines unités laissait à désirer parce que le ministère n'avait pas suffisamment de ressources pour assurer leur fonctionnement adéquat, tandis que certains employés affectés à ces unités ne possédaient pas la formation ou les compétences requises pour gérer les projets. Les cadres supérieurs devaient fréquemment déléguer leurs responsabilités quotidiennes pour collaborer ou participer aux missions de supervision de l'organisme de financement. On a ainsi estimé que les cadres supérieurs consacraient jusqu'à 44 semaines (sur 52) pour participer à diverses missions des organismes de financement, lesquelles nécessitaient à peu près toujours l'attention du même groupe de gestionnaires. Beaucoup de temps était ainsi gaspillé, limitant la possibilité d'assurer un suivi. Chaque organisme de financement imposait ses propres conditions, qui devaient être respectées, et possédait ses propres procédures en matière d'achats et de dépenses.

En décembre 1993, le ministre procéda à la fusion de ces diverses unités de gestion de projets en une seule entité, l'Unité de gestion des pro-

jets (Project Management Unit – PMU). Celle-ci se vit confier dix fonctions distinctes :

- Fournir au ministère de l'Éducation un appui efficace et efficient aux niveaux professionnel, technique et de la gestion, en vue de la mise en oeuvre des projets financés de l'extérieur.
- Intégrer et assurer le suivi de la formulation et de la mise en oeuvre de plans d'action continus pour tous les projets.
- Veiller à ce que les fonds extérieurs et les fonds gouvernementaux soient déboursés de façon judicieuse et efficace.
- Assurer la fourniture régulière des fonds de contrepartie requis pour la mise en oeuvre des activités entreprises dans le cadre des divers projets.
- Aider à repérer, à recruter et à affecter le personnel de contrepartie et les consultants externes/locaux.
- Collaborer aux études sur les besoins dans le cadre des divers programmes de formation au pays et à l'étranger.
- Produire et diffuser de la documentation technique sur les achats de matériel au pays et à l'étranger.
- Fournir l'appui et la documentation nécessaires aux organismes de financement durant leurs missions d'examen et de surveillance.
- Faciliter l'obtention du soutien et de l'aide des organismes de financement pour la réalisation de nouveaux projets.
- Appliquer les recommandations et les constatations découlant des vérifications externes et des missions d'examen et de surveillance des organismes de financement.

Une structure hiérarchique fut établie au sein de la PMU afin d'assurer l'application de procédures de gestion appropriées ; des divisions spécialisées furent créées pour gérer les déboursés, les achats et les travaux publics. L'unité devint responsable de tous les projets impliquant l'aide des organismes de financement. On procéda à la nomination d'un directeur général, placé directement sous l'autorité du ministre. On confia au directeur des finances la responsabilité de gérer l'ensemble des fonds et d'émettre des avis sur les secteurs d'activité où de nouveaux fonds devraient être affectés. Le directeur des travaux se vit confier la responsabilité des travaux publics, notamment la construction de nombreuses écoles et d'autres bâtiments. Enfin, des gestionnaires de projet furent affectés à chaque niveau d'enseignement : primaire et secondaire, tertiaire, alphabétisation et compétences fonctionnelles, et formation professionnelle dans le secteur informel.

Tandis que les gestionnaires de projet devaient voir aux besoins et aux intérêts particuliers des projets auxquels ils étaient affectés, les fonctions communes à l'ensemble des projets furent organisées selon trois grands schémas :

- Un schéma de gestion, qui servait à réglementer l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de travail, en vue d'assurer un soutien adéquat pour l'administration du personnel et des contrats, le perfectionnement des employés, l'approvisionnement et la gestion des fournitures de bureau consommables et des pièces détachées, le soutien logistique pour le matériel de bureau, les véhicules, l'impression, la reliure, le dédouanement, l'entreposage, etc.
- Un schéma d'achats, qui servait à guider l'acquisition de tous les biens et services, y compris la production de documents reliés, la publication des appels d'offres, l'analyse et le dépôt des rapports, ainsi que la présentation des résultats au gestionnaire de chaque projet à l'intention des organismes de financement.
- Un schéma pour les déboursés et les comptes, qui visait à faciliter le décaissement des fonds des projets, à mettre en place de saines modalités de gestion financière, un système adéquat de contrôle financier interne et un système détaillé de registres pour les fonds des projets et à exercer un contrôle sur les dépenses, la gestion du système comptable, le financement des projets, les budgets, la trésorerie, etc.

Si la plupart des organismes de financement ont semblé bien accueillir la création de la PMU, le représentant de l'un d'eux a affirmé que les organismes de financement pourraient mieux servir le ministère en travaillant et en collaborant directement avec ses divisions traditionnelles. Si une PMU est utile lorsque les organismes de financement collaborent dans le cadre d'un projet ou d'un programme, faisait-il valoir, elle ne saurait remplacer les divisions établies pour assurer la mise en oeuvre de la politique d'éducation. Ses fonctions devraient se limiter aux achats et aux déboursés. En assumant des responsabilités qui vont au-delà des achats et des déboursés, le PMU affaiblit les autres divisions du ministère, alors que le personnel de haut calibre est attiré vers celle-ci par les conditions salariales (financées par l'organisme extérieur) qu'elle est en mesure d'offrir.

Néanmoins, l'opinion minoritaire d'une seule personne ne pouvait faire contrepoids aux avantages que présentait le PMU. Le gouvernement du Ghana et, incidemment, tous les autres organismes de financement considèrent que le PMU est l'organisation la plus efficace pour assurer la mise en oeuvre des programmes.

CHAPITRE TROIS

L'amélioration du processus de coordination de des organismes de financement

Si la création du PMU a constitué une étape importante vers la gestion des projets financés par les organismes extérieurs au sein du ministère, beaucoup restait à faire en vue de coordonner l'aide des organismes de financement au niveau de la mise en oeuvre de la politique d'éducation. Cette tâche a débuté dans le contexte de la troisième grande réforme, soit en 1993.

La réforme de 1993

Au lendemain de la conférence mondiale de 1990 sur l'éducation pour tous, organisée à Jomtiem, en Thaïlande, le ministère de l'Éducation a pris l'initiative d'élaborer un plan d'action national pour le secteur de l'éducation. Les principaux problèmes abordés dans ce plan étaient la mauvaise qualité de l'enseignement et les faibles résultats obtenus sur la plan de l'apprentissage, l'absence de gestion efficace, l'accès et la participation insatisfaisants et inéquitables, ainsi que le caractère inadéquat des modalités de financement. Entre mai 1993 et mars 1994, le ministre a dirigé l'élaboration d'un document de stratégie intitulé *Towards Learning for All: Ghana Basic Education Reforms for the Year 2000* (Vers l'éducation pour tous : Réformes de l'éducation de base au Ghana pour l'an 2000). Ce texte a servi d'assise à la reformulation des priorités et des stratégies, qui traduisait quatre changements d'orientation :

- Consacrer plus de ressources à l'enseignement primaire en réservant des fonds aux dépenses imprévues, y compris la formation et la supervision.
- Recentrer les efforts sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement au niveau primaire, au premier cycle du niveau secondaire, dans le secteur non structuré et au niveau préscolaire et encourager les collectivités à devenir des partenaires de l'éducation.
- Accorder une attention accrue à la participation des jeunes filles à l'enseignement de base, tant à l'école qu'hors du milieu scolaire, et réduire les contraintes qui nuisent à leur inscription, à leur participation continue et à leur réussite. Les besoins des autres groupes défavorisés furent aussi soulignés.
- Une rationalisation de la fonction d'enseignant, en attirant l'attention sur les volets offre et demande ainsi que sur les coûts et les avantages de la préparation des enseignants sur le plan des qualifications, du genre de formation, des conditions de travail et des autres facteurs de motivation.

Genèse de la coordination des organismes de financement en 1993

Lors de l'élaboration de ce document, le personnel de l'UNICEF en place au Ghana a pris l'initiative de fournir une aide technique et financière au ministère. Des équipes de spécialistes et de praticiens, réunissant des représentants d'autres organismes de financement, ont été invitées à produire des documents thématiques sur des questions sectorielles clés. Les représentants des organismes se sont réunis à chaque mois à l'UNICEF, sous la présidence du responsable du Programme de développement des ressources humaines de cet organisme.

Parmi les participants, il y avait des représentants des ministères de l'Éducation et des Finances, de l'UNICEF, du PNUD, de l'UNESCO, de la Banque mondiale, du *British Council* et du *Department for International Development* (DfID) du Royaume-Uni, de l'Union européenne, de l'USAID, de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et d'autres organismes de financement bilatéraux dont ceux de la Suisse, de l'Allemagne, du Canada, des Pays-Bas et de la France. De temps à autre, des conférenciers et des invités spéciaux ont participé aux délibérations du groupe sur des sujets particuliers. Parmi ces invités, il y a eu des représentants de ministères, d'organismes non gouvernementaux (ONG), d'organismes de financement, d'établissements universitaires renommés (nationaux et internationaux) de même des professionnels de réputation internationale dans le domaine de l'éducation.

Cette collaboration fructueuse entre le gouvernement et les organismes de financement en vue de l'élaboration d'un document de stratégie et d'un plan national a convaincu le ministère de l'Éducation et la collectivité sans cesse plus nombreuse des organismes de financement de la nécessité, pour le ministère, de coordonner la participation des organismes d'aide au dialogue sur les politiques et à la mise en oeuvre des initiatives. Une telle coordination permettrait au ministère de définir ses priorités et stratégies propres en matière de développement national et de mettre à profit les contributions des organismes de financement destinées à la réalisation de l'ensemble du programme sectoriel. Du même coup, on mettrait fin aux projets discrétionnaires des organismes de financement qui ne traduisent que les mandats et les domaines de priorité définis par ceux-ci.

Le forum du ministère de l'Éducation et des organismes de financement – juillet 1994

Un forum organisé conjointement par le ministère de l'Éducation et les organismes de financement se déroula du 19 au 22 juillet 1994. Cet événement marquant a permis d'engager le processus d'élaboration d'une réforme de l'enseignement de base au Ghana – appelée enseignement de base gratuit, obligatoire et universel (*Free Compulsory and Universal Basic Education – FCUBE*). La réunion a marqué un point tournant dans les rapports entre le ministère et les organismes de financement : le transfert d'autorité de la collectivité des organismes de financement au ministère de l'Éducation en ce qui a trait à la définition des priorités en matière de financement est devenu l'élément moteur des réformes du secteur de l'éducation dans le pays. Le leadership démontré aux plus hauts niveaux ministériels a joué un rôle capital dans cet effort.

Le forum visait les objectifs suivants :

- En arriver à mieux comprendre et à faire consensus sur les problèmes actuels du secteur de l'éducation.
- Sensibiliser les organismes de financement, les organismes chargés de la mise en oeuvre et les bénéficiaires éventuels aux répercussions des politiques et des programmes futurs.
- Améliorer la coordination des activités et des programmes des organismes de financement au sein du ministère de l'Éducation.
- Attirer l'attention sur les bonnes pratiques de gestion, les goulots d'étranglement au niveau de la mise en oeuvre et les contraintes institutionnelles.

- Examiner le rôle de la collectivité aux niveaux de la prestation et de la gestion de l'éducation.

L'objectif immédiat du Forum était de cerner les principales questions sur lesquelles des études et des analyses étaient requises en vue d'élaborer une stratégie sectorielle détaillée jusqu'au niveau des coûts. Cette stratégie engloberait des efforts visant à renforcer la capacité décisionnelle du ministère sur les plans professionnel et technique dans la mise en oeuvre des programmes. En définitive, les interventions ponctuelles dans le cadre de projets seraient remplacées par une approche sectorielle globale en matière de formulation des programmes, laquelle bénéficierait d'un cadre plus efficace de coordination de l'intervention des organismes de financement. Le processus d'élaboration d'une stratégie ferait aussi ressortir de nouvelles options de financement pour les organismes extérieurs.

Les participants au Forum ont défini neuf questions fondamentales devant faire l'objet d'une étude et ils ont précisé les problèmes, les causes, les stratégies et les options sur le plan des politiques propres à chacune. Voici ces questions :

- Un enseignant régulier et discipliné.
- Un apprentissage effectif ; la simplification des programmes et du matériel ; la mise au point et les essais.
- La formation des enseignants ; avant l'entrée en service et en cours d'emploi.
- L'inscription en première année du primaire ; cibles d'inscription pour les niveaux P1 à JSS3.
- État de santé et capacité d'apprentissage.
- Fourniture de manuels et bibliothèques communautaires.
- Infrastructure / rénovation.
- Évaluation / SIG / recherche.
- Coûts et financement / durabilité.

(Une liste détaillée des questions, des problèmes, des causes, des stratégies, des options sur le plan des politiques et des principaux organismes de financement figure à l'**appendice B.**)

Les participants au forum se sont vus confier la responsabilité de réaliser les études et les analyses requises pour répondre à chacune des questions, dans le cadre d'une stratégie sectorielle. Un organisme de financement responsable et un agent de liaison chargé de faire le suivi des initiatives au sein du ministère ont été nommés pour chacune de ces questions.

L'organisme de financement responsable devait fournir les services de gestion et les ressources nécessaires à l'élaboration d'un plan à moyen terme destiné à répondre aux problèmes relevant de sa responsabilité. Il n'était pas prévu que cet organisme assume la responsabilité financière de la solution complète du problème mais, simplement, qu'il veille à la production du plan visant à le résoudre au cours des mois suivants. Il préciserait quels organismes fourniraient les fonds, la coopération et l'aide technique requis pour élaborer un programme. Ces préparatifs engloberaient des ateliers et des études sur le terrain pour faire ressortir la nature véritable des contraintes sectorielles. Les personnes chargées de la liaison devaient coordonner les mesures de suivi au sein du ministère.

Le Forum a permis d'aider les responsables du ministère et les représentants des organismes de financement à amorcer une collaboration en vue de l'élaboration du projet d'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel (FCUBE). Le partenariat ainsi formé était marqué par l'ouverture et la franchise des délibérations ; son programme traduisait les efforts collectifs de tous les participants. Ce fut la pierre angulaire du succès à long terme de la collaboration entre le ministère et les organismes de financement.

L'atelier de planification de l'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel – février à mai 1995

En janvier 1995, le Parlement a reçu une première ébauche de la stratégie sectorielle pour l'enseignement de base (FCUBE). Mais beaucoup de travail restait à faire avant d'en arriver à une stratégie pleinement détaillée. En février 1995, le ministère convoqua une rencontre de ses représentants et de ceux des organismes de financement pour faire le point sur l'avancement des études que l'on avait convenu de réaliser lors du Forum de juillet 1994. Cet examen devait aussi englober le rapport de la Commission d'examen de l'éducation d'octobre 1994 et un certain nombre de rapports de consultants produits avec l'appui des organismes de financement. Aux termes de cet exercice, le ministère a demandé que l'on élabore un plan de travail révisé pour poursuivre sur la lancée des études élaborées en juillet 1994.

En mai, un atelier de trois jours a été consacré à la définition des principaux secteurs nécessitant une analyse supplémentaire, à la création de groupes de travail conjoints ministère-organismes de financement et à l'élaboration de plans de travail pour chacune de ces études.

Les participants à l'atelier ont articulé un objectif de politique pour le programme FCUBE : offrir un enseignement et un apprentissage de qualité à l'école primaire et à l'école secondaire de premier cycle, dans un contexte d'équité et d'efficacité, et étendre l'accès et la participation pour atteindre les cibles fixées dans le cadre du programme Éducation pour tous. Les études réalisées ont été passées en revue et organisées en quatre grands secteurs en vue de la poursuite du travail d'analyse : 1) enseignement et apprentissage ; 2) gestion et assurance de la qualité ; 3) accès, participation et infrastructure ; 4) coûts et financement. Dans chacun de ces secteurs clés, on s'est penché sur les questions de portée plus générale comme celles de l'accès et de la participation des jeunes filles à l'enseignement de base et de la réduction des disparités entre les régions et entre les zones urbaines et rurales.

Un bref compte rendu révèle l'étendue de la collaboration entre les responsables du ministère et des organismes de financement en vue de la production de ces études.

- **Enseignement et apprentissage** : Dans ce domaine, trois études ont été réalisées. Premièrement, le personnel du ministère (administration centrale et districts) a collaboré avec le *Centre for Research on Improving Quality Primary Education in Ghana* (CRIQPEG), de l'Université de Cape Coast, et avec les consultants de l'USAID en vue d'étudier la situation réelle dans les salles de classe de dix-sept écoles primaires et secondaires de premier cycle. Deuxièmement, avec l'appui de l'ODA, des représentants du ministère, du service de l'éducation du Ghana, du PMU et des collègues de formation des enseignants ont visité quatre collèges de formation d'enseignants pour en faire l'examen et recommander des améliorations. Troisièmement, avec l'appui technique de l'UNICEF et de l'USAID, le personnel du ministère a mené une enquête auprès d'environ 500 enseignants pour préciser les facteurs qui agissent sur leur motivation.
- **Gestion et assurance de la qualité** : Des représentants du ministère et de l'USAID et des consultants locaux et internationaux ont étudié les politiques, les normes et les pratiques de gestion aux divers niveaux (local, district, régional et national) et ils ont présenté des recommandations en vue d'améliorer le système de gestion pour atteindre les objectifs de la politique. Les ressources requises par cet examen provenaient du ministère, de l'USAID et de la Banque mondiale. Le secrétariat du programme FCUBE du ministère a fourni l'appui logistique.

- **Accès, participation et infrastructure** : Deux études et un séminaire ont été réalisés dans ce domaine. 1) Avec l'appui de la Banque mondiale, le ministère a mené une enquête dans environ 2 000 écoles primaires afin d'examiner leur infrastructure et leur fonctionnement. 2) La Banque mondiale a aussi appuyé une étude de la cartographie scolaire qui renfermait des questions sur la demande de services d'enseignement, notamment dans les régions sous-desservies. 3) Le premier séminaire national sur l'éducation des jeunes filles s'est déroulé en présence de la première dame du Ghana, du ministre de l'Éducation, de hauts responsables et de directeurs régionaux, de représentants de 40 districts où le taux de participation des jeunes filles à l'école est faible, ainsi que d'ONG impliquées dans l'éducation des jeunes filles, d'organismes de financement et gouvernementaux de premier plan. Les résultats de ce séminaire se sont concrétisés dans l'Accord d'Accra, qui définit les principaux enjeux et renferme des recommandations et des plans d'action.
- **Coûts et financement** : Quatorze décideurs de haut niveau du ministère ont participé à un atelier où ils ont utilisé un cadre de simulation présenté par l'USAID pour examiner les grandes options qui s'offrent sur le plan des politiques en vue de financer les réformes proposées dans le secteur de l'éducation. Leur rapport a servi de toile de fond aux choix de politiques sectorielles. En outre, la Banque mondiale a appuyé une initiative du service de la planification du ministère visant à analyser les coûts unitaires par étudiant à tous les niveaux du système d'enseignement, leur évolution historique, ainsi qu'une projection des différents coûts que supposent les orientations et les choix sur le plan des politiques.

Les participants à l'atelier ont synthétisé les principales constatations qui ressortent des études menées dans chaque domaine. (Un compte rendu détaillé de ces études et des constatations connexes figure à l'**appendice C.**) Ces résultats ont été présentés dans un rapport d'étape qui renfermait aussi des propositions portant sur les éléments à prendre en considération en vue de l'élaboration d'une stratégie sectorielle.

Les retombées de cet atelier ont marqué de plusieurs façons la conception de la stratégie sectorielle. Premièrement, plusieurs recommandations ont fait ressortir l'insuffisance grave et continue des infrastructures de base et du matériel, tandis que d'autres traitaient de questions de contenu, de langue, de compétence et de motivation des enseignants, de procédés et de gestion. Certaines recommandations pouvaient être appliquées assez facilement, sans répercussions sérieuses sur le budget. D'autres étaient techniquement plus complexes, politiquement délicates ou coûteuses. La

prochaine étape de l'analyse nécessitait l'examen de certaines recommandations particulières, sous l'angle de leurs coûts et avantages, dans le contexte de la stratégie d'ensemble.

Deuxièmement, les installations et le matériel, les programmes d'enseignement, la formation et le comportement des enseignants et les pratiques de gestion n'agissent pas isolément sur le fonctionnement des écoles et le rendement des étudiants. L'importance capitale de l'école individuelle pour le rendement de l'élève, où se manifeste éventuellement l'influence de tous ces éléments, requiert une plus grande attention au niveau de la stratégie.

Troisièmement, les constatations découlant de ces études ne précisent pas laquelle parmi les nombreuses recommandations formulées – ou quel sous-ensemble de recommandations – permettrait d'améliorer le rendement des élèves et d'accroître l'accès à l'école. Certains éducateurs mettraient l'accent sur la formation des enseignants, d'autres sur la réforme des programmes ou sur l'amélioration des textes et du matériel, et d'autres encore sur l'amélioration des installations. Tous s'entendent sur le fait qu'une classe a besoin d'un « bon » enseignant et qu'une école a besoin d'un bon « responsable » et de salles de classe et de matériel adéquats, mais différentes notions et recommandations sont ressorties quant à la façon d'y parvenir.

Quatrièmement, les participants ont reconnu que le Ghana n'avait pas les moyens de réaliser tout ce qui avait été recommandé et qu'il devra faire des choix quant à l'approche offrant le meilleur ratio coût-efficacité pour améliorer la qualité de l'enseignement et étendre l'accès à l'école. Les études ont clairement montré qu'il faudra un certain temps pour mieux connaître la capacité du système scolaire, impliquer les enseignants dans le processus d'élaboration de nouveaux programmes et de nouvelles méthodes, mettre à l'essai le matériel et les manuels nouveaux et organiser la formation. Les études ont aussi révélé que le système de récompenses et de punitions des enseignants et des superviseurs était faible et qu'une plus grande discipline était nécessaire au sein du système avant que l'enseignement et l'apprentissage puissent s'améliorer.

Bien que le développement d'une stratégie sectorielle se soit poursuivi pendant de nombreux mois après la tenue de l'atelier, les participants ont beaucoup contribué à en définir l'orientation. Mis à part l'objectif stratégique et les quatre grands secteurs nécessitant des études plus poussées, ils ont proposé quatre éléments fondamentaux d'une éventuelle stratégie : 1) réaliser d'abord des projets pilotes visant à améliorer la gestion chaque niveau du système ; 2) préciser quels facteurs doivent être présents pour qu'il y ait apprentissage et voir à ce qu'ils soient en place dans toutes les

écoles ; 3) appuyer l'analyse statistique en cours des progrès réalisés vers l'objectif de l'éducation pour tous ; 4) élaborer un cadre de financement public de l'éducation. (Ces éléments sont présentés de façon plus détaillée à l'**appendice D.**)

Le ministre a nommé les membres du secrétariat du programme FCUBE et ceux d'un comité de supervision chargés de coordonner la réalisation des études analytiques. Des cadres de référence ont été produits dans chaque secteur à l'intention des responsables du ministère chargés de réaliser ces analyses, ainsi que pour définir la contribution des divers organismes de financement. L'échéance pour la réalisation des études a été fixée à juillet 1995 – une date influencée par le besoin de l'USAID et de la Banque mondiale d'avoir une stratégie sectorielle pour guider leur contribution financière future.

Élaboration du cadre de mise en oeuvre de l'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel – juillet à octobre 1995

En juillet, pour faire suite à l'atelier tenu en mai, le ministre a convoqué à nouveau une réunion des représentants du ministère et des organismes de financement. À cette occasion, les groupes de travail conjoints ont fait rapport de leurs observations et présenté leurs recommandations. Avec ces éléments en main, les participants ont concentré leurs efforts sur l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre du programme FCUBE ; le ministre a nommé un groupe de travail spécial pour superviser l'élaboration de ce plan. Après plusieurs mois de travail, le groupe a complété l'élaboration du programme FCUBE, qui a été officiellement présenté lors d'un forum réunissant les représentants du ministère et des organismes de financement en octobre suivant ; les organismes de financement ont alors été invités à y réagir. Après avoir intégré les commentaires reçus de ces derniers, la stratégie a été déposée au Parlement, où elle a été approuvée en décembre 1995.

Selon les plans, la mise en oeuvre du programme FCUBE devait se dérouler sur une période de dix ans débutant en 1996 et se poursuivant jusqu'en 2005. La mise en oeuvre devait être divisée en deux étapes de cinq années chacune. Le plan original ayant servi aux négociations de l'accord de crédits avec la Banque mondiale a fait l'objet d'un certain nombre de révisions pour éventuellement devenir un « plan continu » qui sera modifié au fur et à mesure de l'élaboration des activités associées aux objectifs du programme FCUBE.

C'est par référence aux quatre groupes d'intervenants que l'on peut le mieux décrire les responsabilités qui se rattachent à la mise en oeuvre du programme : groupes de supervision et de gestion, unités chargées des opérations, fonctions décentralisées et organismes de financement.

Supervision et gestion

Étant donné que FCUBE est un programme sectoriel d'enseignement de base, sa mise en oeuvre représente une part importante du travail habituel du ministère de l'Éducation et du service de l'éducation du Ghana. Il nécessite la participation active de toutes les divisions et unités opérationnelles et de soutien de ces organisations. La responsabilité de la gestion et de la mise en oeuvre du programme est donc intégrée aux structures de gestion permanentes du ministère et du service de l'éducation. En bout de ligne, le ministre et les cadres supérieurs sont responsables de l'atteinte des objectifs du programme. Pour faire en sorte que les intervenants et les bénéficiaires locaux prennent l'initiative de la mise en oeuvre du programme FCUBE, le ministère a établi, vers la mi-1996, quatre groupes qui doivent le conseiller et l'assister. Ce sont le Comité de supervision de la mise en oeuvre, l'Équipe de gestionnaires supérieurs, le Groupe de planification stratégique et les organismes de financement.

Le **Comité de supervision de la mise en oeuvre (IOC)** est responsable de la régie du programme. Il fournit l'orientation nécessaire et veille à ce que la mise en oeuvre du programme concorde avec la politique générale et le plan opérationnel. Présidé par le ministre et relevant directement de sa responsabilité, le IOC est entré en fonction en août 1996 et s'est réuni régulièrement à chaque mois pour passer en revue l'application du plan opérationnel et examiner les modifications proposées par le Groupe de planification stratégique. Le Comité regroupe un large éventail d'intervenants, y compris des représentants du service de l'éducation du Ghana, du ministère des Finances et de celui du Développement rural et des Administrations locales, du Programme national de renouveau institutionnel (NIRP), de l'Association nationale des enseignants du Ghana (GNAT), du Programme d'investissement dans la fonction publique (CSPIP), ainsi que d'organisations religieuses et d'universités.

Les représentants des organismes de financement participent à titre d'observateurs, ajoutant ainsi aux délibérations le point de vue des organismes et favorisant des liens plus étroits entre ceux-ci et le ministère. La participation au IOC a été franche et enthousiaste, l'attention se portant vers

les questions de mise en oeuvre les plus importantes. Des sous-comités du IOC ont été constitués pour chacun des volets du programme.

L'**Équipe de gestionnaires supérieurs** sert d'organe consultatif auprès du ministre pour ce qui touche à la mise en oeuvre du programme FCUBE. Il se réunit aux deux semaines pour discuter de questions stratégiques de haut niveau, comme les priorités de la mise en oeuvre du programme, les options de politiques et les questions de coût, et présenter des recommandations appropriées au ministre. L'Équipe de gestionnaires supérieurs se compose du directeur en chef du ministère de l'Éducation, de l'adjoint spécial auprès du ministre pour le programme FCUBE, du directeur général du service de l'éducation du Ghana, du directeur général de l'unité de gestion des projets (PMU) et du coordonnateur national du programme FCUBE.

Sur le plan de la coopération entre le gouvernement et les organismes de financement, le **Comité consultatif du gouvernement du Ghana et des organismes de financement** est l'entité la plus importante pour le programme FCUBE. Le Comité doit se réunir à chaque année en février et en juillet ou en août. Les réunions sont présidées par le ministre et des membres choisis du CSM et des représentants de haut niveau des organismes de financement oeuvrant au Ghana y participent. Les activités des organismes de financement qui soutiennent le programme FCUBE font l'objet d'un rapport par les organismes eux-mêmes et par les cadres supérieurs du programme. Ces réunions visent principalement à promouvoir la collaboration entre les organismes de financement et le gouvernement et à éviter tout doublement d'efforts.

Collectivement, ces groupes favorisent un sentiment d'appartenance et d'engagement à l'égard du programme FCUBE parmi tous les intéressés, la consultation systématique et la recherche de consensus, ainsi que des activités destinées à encourager une participation active de la collectivité à l'éducation et à la gestion scolaire. Les ministères (notamment ceux des Finances, du Développement rural et de l'Administration locale, et de l'Emploi et du Bien-être social) ont réagi favorablement en épaulant l'effort de coordination des organismes de financement.

Responsabilités liées à la mise en oeuvre

La mise en oeuvre au jour le jour de chaque élément du programme FCUBE relève de la responsabilité des **unités concernées du ministère et du service de l'éducation du Ghana**. Si la responsabilité de certains éléments est partagée entre deux unités ou plus, une unité dirigeante est toujours nom-

mée. Voici les unités responsables des divers éléments du programme FCUBE : l'Unité de la formation (les enseignants) ; la Division du développement et de la recherche sur les programmes d'enseignement (CRDD) ; l'Unité de gestion des projets (PMU) ; l'Unité responsable des fournitures et de la logistique ; l'Unité de gestion du personnel ; l'Unité responsable de la planification, de la budgétisation, du suivi et de l'évaluation (PBME) ; l'Unité de la statistique, de la recherche, de la gestion de l'information et des relations publiques (SRIMPR) ; l'Unité de l'administration et des finances ; l'Unité de l'enseignement de base ; l'Unité de l'inspection ; les bureaux d'éducation des districts et, enfin, les écoles. (Un tableau des divers éléments du programme FCUBE et des unités responsables de chacun est présenté à l'**appendice E.**)

Des groupes de planification stratégique ont été créés pour chaque élément et sous-élément du programme. Les quatre premiers groupes créés sont ceux de la formation, de l'accès et de la participation, de l'efficacité de la gestion et des programmes d'enseignement. Le mandat de ces groupes est de transposer les questions de politique en plans d'action. Ainsi, le groupe de planification stratégique affecté à la formation a élaboré les détails de la nouvelle politique de formation préalable à l'entrée en service des enseignants, qui nécessite une stratégie « entrée-sortie-entrée ». Le groupe de planification a conçu un programme qui permet aux enseignants de poursuivre leurs activités de formation une fois « sortis » du collège d'enseignement. Ce groupe 1) a élaboré un programme d'étude et du matériel d'apprentissage à distance et il a planifié la supervision et le soutien des stagiaires durant leurs périodes de « sortie » ; 2) il a conçu des mesures visant à inciter les enseignants à améliorer leur rendement et 3) il a établi des critères de gestion de ces mesures incitatives. À intervalles appropriés, ces groupes font rapport de leur travail à l'Équipe de gestionnaires supérieurs, qui en fait l'examen et présente des recommandations au ministre.

Les responsabilités liées à la mise en oeuvre sont réparties dans l'ensemble du ministère. La coordination au jour le jour des activités relève du **coordonnateur du programme FCUBE** et de l'**adjoint spécial auprès du ministre pour le programme FCUBE**. Le premier est membre de l'Équipe de gestionnaires supérieurs et assure les fonctions de secrétariat du IOC et des rencontres semi-annuelles du comité consultatif réunissant le gouvernement du Ghana et les organismes de financement. Il informe ces instances des activités liées à la mise en oeuvre du programme et leur présente les nouvelles questions à résoudre. Le coordonnateur est aidé dans sa tâche par un administrateur, du personnel de secrétariat et d'autres employés.

La tâche de l'adjoint spécial est de faciliter la transition entre un modèle de projet classique de soutien des organismes de financement et le programme sectoriel intégré qu'est le FCUBE. L'adjoint spécial représente le ministre lorsque celui-ci ne peut assister à des discussions ou à une rencontre.

L'achat des biens et services destinés au programme FCUBE relève de l'**Unité de gestion des projets (PMU)**. Les unités chargées de la mise en oeuvre présentent leurs demandes d'achat de biens et de services au coordonnateur du programme FCUBE. Après avoir vérifié que chaque demande est inscrite au plan opérationnel et qu'une source de financement a été identifiée, le coordonnateur la soumet, avec ses recommandations, au directeur général du PMU. Cette dernière est également responsable du décaissement des divers prêts et subventions reçus à l'appui du programme FCUBE et elle assume la gestion des activités bancaires liées au programme.

Décentralisation de la supervision des fonctions qui se rattachent au programme FCUBE

Afin de garantir l'efficacité du programme FCUBE au niveau des écoles, le Conseil du service de l'éducation du Ghana, rétabli en 1996, a créé des comités de supervision de l'éducation dans chacun des 110 districts du pays. Chaque comité se compose du directeur général du district, qui en assure la présidence, du directeur de l'éducation du district, du directeur de la santé du district, de l'inspecteur des écoles du district, de l'agent du bien-être social du district et de deux représentants (dont une femme) de l'assemblée du district. Le comité comprend aussi un représentant de chacun des groupes suivants : les autorités traditionnelles du district, les communautés chrétienne et musulmane, l'Association nationale des enseignants du Ghana (GNAT) du district, l'association parents-maîtres (APM) du district, ainsi qu'une femme généralement identifiée au développement social dans le district.

Le comité de supervision de l'éducation du district exerce une surveillance sur l'environnement et les installations matérielles des écoles du district, le rendement des enseignants et des étudiants, ainsi que la fourniture de matériel didactique. Plus précisément, il s'intéresse aux aspects suivants :

- L'état des bâtiments scolaires et les autres besoins en infrastructure des écoles.
- L'embauche des enseignants et la présence régulière et ponctuelle des enseignants et des élèves à l'école.
- L'exécution convenable des tâches du personnel des écoles.

- Le comportement moral du personnel et des élèves et les questions de discipline générale.
- Les plaintes visant ou provenant des enseignants, du personnel non enseignant et des élèves.
- La propreté de l'environnement des écoles et de leurs installations.
- La fourniture de manuels et d'autres matériels d'enseignement et d'apprentissage.

En outre, un comité de gestion et un conseil scolaire sont établis dans toutes les écoles primaires et secondaires ; ils sont formés de résidents des collectivités desservies par les écoles. Les fonds nécessaires au travail des comités de supervision sont fournis par le gouvernement central, l'assemblée de district et les organismes de financement, par l'intermédiaire du programme FCUBE.

Les associations parents-maîtres continuent d'aider les écoles, mais pour faire en sorte que les droits perçus par les associations soient à la portée des parents et des tuteurs, les assemblées de district ont le pouvoir d'examiner et d'approuver ces droits.

On s'attend à ce que le manque de supervision qui prévalait dans le passé et qui a contribué au piètre rendement des élèves et des enseignants diminue sensiblement ou même disparaisse, grâce à la vigilance des comités de supervision de l'éducation, lesquels veilleront en outre à une utilisation judicieuse des fonds affectés au programme.

CHAPITRE QUATRE

Collaboration en vue de la mise en oeuvre de l'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel

La mise en oeuvre du programme FCUBE a officiellement débuté en juin 1996 avec la nomination, par le ministre, du Comité de surveillance de la mise en oeuvre. À ce moment, le gouvernement avait déjà en main un document de politique et un plan opérationnel. À la fois complexe et de vaste portée, le programme FCUBE concerne les responsables de l'éducation à tous les niveaux du ministère, y compris les agents de district, les enseignants et les membres de la collectivité scolaire. Les organismes internationaux de financement jouent un rôle important dans la mise en oeuvre du programme, comme en témoigne le niveau des subventions et des prêts accordés et la nature de leurs interventions.

Prêts et subventions des organismes de financement

Lors des deux grandes réformes qui ont précédé le programme FCUBE (celle de 1974 et celle de 1987), le gouvernement a dû négocier avec chacun des organismes de financement pour obtenir son soutien éventuel. Dans certains cas, le ministère de l'Éducation a dû rajuster son plan de mise en oeuvre pour tenir compte du programme proposé par l'organisme de financement et les négociations entre les différents ministères ont souvent été laborieuses. Avec le programme FCUBE, ce processus a changé. Dans les limites du cadre de politiques et du plan de mise en oeuvre convenus par le gouvernement et les organismes de financement, ces derniers peuvent identifier leurs

secteurs d'intérêts et fournir des fonds en conséquence. Chaque organisme a offert de l'aide dans les domaines où il possède un avantage comparatif.

- La Banque mondiale (AID) a consenti un crédit de 50 millions de dollars US, lequel est entré en vigueur en novembre 1996. Elle appuie la mise en oeuvre des trois volets du programme (amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ; gestion axée sur l'efficacité ; accès et participation).
- L'USAID a accordé une subvention de 53 millions de dollars US pour aider le gouvernement à atteindre deux objectifs stratégiques : 1) un enseignement de qualité grâce à des écoles modèles servant à élaborer et à mettre au point des normes de qualité scolaires offrant un bon ratio coût-efficacité et pouvant être reproduites à l'échelle nationale (330 écoles modèles, soit trois dans chacun des 110 districts du pays, seront ainsi établies); 2) mise en oeuvre de meilleures politiques axées sur un enseignement de qualité.
- L'Allemagne a versé une subvention de 41 millions de DM pour la réfection et l'équipement de 35 collèges de formation des enseignants (CFE) et la transformation de six de ces établissements en collèges spéciaux de formation des enseignants du primaire.
- La Banque africaine de développement (BAD) a accordé un crédit d'environ 17,3 millions de dollars US, provenant du Fonds africain de développement (FAD), pour la construction et l'équipement de 500 écoles primaires.
- L'union européenne (UE) a accordé une subvention de 1,25 milliards de Cedis pour la rénovation des bâtiments scolaires et l'acquisition de livres pour les bibliothèques des écoles dispensant un enseignement de base.
- Le Department for International Development (DfID) du Royaume-Uni (anciennement l'ODA) a promis d'accorder une subvention de 15 millions de £ pour appuyer la mise en oeuvre du programme FCUBE. Au niveau national, le DfID collaborera à la formation des enseignants. Au niveau des districts, il financera les systèmes de soutien et de supervision et renforcera la capacité de financement et de budgétisation. Au niveau des collectivités et des écoles, il appuiera les activités liées au Fonds d'amélioration des écoles (SIF).
- L'UNICEF a accepté de continuer d'appuyer l'éducation des jeunes filles et la conception de programmes d'enseignement et d'offrir son soutien au niveau des districts et des écoles.

Comité consultatif du gouvernement et des organismes de financement – février 1997

Même si certains organismes de financement ont tendance à limiter leurs interventions aux bureaux de l'administration centrale du ministère, d'autres travaillent aux niveaux du district et de l'école. Il était donc impératif que le ministère coordonne les activités des organismes de financement avec celles du programme FCUBE. Les organismes de financement ont commencé à se réunir mensuellement en février 1996 dans les bureaux de l'UNICEF. En octobre, les réunions furent déplacées au ministère de l'Éducation et placées sous la présidence du ministre.

En février 1997, peu après l'approbation et la sanction officielle du programme FCUBE par le Parlement, le ministre a convoqué la première réunion du Comité consultatif du gouvernement du Ghana et des organismes de financement. La réunion s'est déroulée dans une atmosphère amicale mais franche. Les participants ont passé en revue l'état d'avancement du programme, le plan opérationnel pour 1997, les ententes de mise en oeuvre futures, ainsi que les coûts et le financement du programme. Ils ont insisté sur le fait que FCUBE serait le seul programme d'amélioration de l'enseignement de base au Ghana pour la décennie à venir et que toutes les sources nationales et extérieures de soutien technique et financier à l'enseignement de base seraient canalisées vers ce programme. Les participants ont rappelé l'importance d'harmoniser les diverses modalités du processus de mise en oeuvre. La réunion a bénéficié de la participation active de représentants d'autres ministères concernés. Il a alors été convenu qu'une deuxième réunion aurait lieu environ six mois plus tard.

CHAPITRE CINQ

Résumé et leçons apprises

La convocation, en février 1997, des représentants du gouvernement et des organismes de financement à la première rencontre du Comité consultatif a marqué l'institutionnalisation de la coordination de l'aide à l'enseignement de base au Ghana. Au cours des trois années de planification du programme FCUBE et de collaboration ponctuelle avec les organismes de financement, le ministre et son personnel avaient développé une structure de gestion, de supervision et de mise en oeuvre à laquelle les organismes de financement étaient effectivement intégrés. Les principales instances de cette collaboration sont les rencontres du Comité consultatif et l'Unité de gestion des projets. Le premier assure un rôle aux organismes de financement dans la mise en oeuvre de la politique, tandis que le second représente un système efficient de gestion des ressources mises à la disposition du ministère par ces organismes.

La coordination de l'aide extérieure a permis une réduction des programmes moins prioritaires, une meilleure planification des missions d'aide et moins de chevauchement au niveau des efforts. Parce que le gouvernement a établi clairement que FCUBE serait le seul programme d'enseignement de base au cours des dix prochaines années, tout le soutien financier et extérieur destiné à l'enseignement de base est maintenant canalisé en vue d'appuyer ce programme. Cela a incité les divers organismes de financement extérieurs intéressés à appuyer un aspect particulier du programme FCUBE et à travailler en étroite collaboration, dans un climat harmonieux, avec le ministère en vue de soutenir cet aspect du programme d'une façon complémentaire.

Le fardeau des nombreuses visites au Ghana de représentants d'organismes de financement extérieurs a été considérablement réduit. L'objet et le calendrier de ces visites font maintenant l'objet d'un examen et d'un contrôle. Des procédures communes de présentation de rapports et de décaissement ont été convenues et mises en place, tandis que les discussions se poursuivent sur des procédures communes d'achat. L'expertise et la capacité du personnel du PMU facilitent ce processus.

Au cours du long cheminement vers la création de mécanismes institutionnels visant à faciliter la participation des organismes de financement au programme FCUBE, le ministère et les organismes d'aide ont appris plusieurs leçons.

- Un solide leadership est essentiel. Dans toute situation, il y a des gens prêts à critiquer sans proposer de solutions de rechange. D'autres résistent au changement et préféreraient conserver les anciens systèmes. Il importe de démontrer clairement une volonté politique ferme dans la formulation des objectifs, des plans et des stratégies de mise en oeuvre et le leadership aux niveaux les plus élevés doit être évident à chaque étape.
- Les organismes de financement veulent appuyer un ministère et un programme d'où émane un leadership dynamique. Pour les organismes de financement et les prêteurs, des lignes directrices claires venant du gouvernement facilitent l'approbation des prêts et des subventions au niveau de leurs autorités respectives. Elles apprécient également la présence de moyens organisés et structurés facilitant la communication entre les divers intervenants. Elles souhaitent éviter les dédoublements d'efforts ou d'avoir à prendre des initiatives qui ne cadrent pas avec les intérêts réels du gouvernement.
- L'établissement d'une entité unique pour l'achat et le décaissement des fonds versés au budget gouvernemental par les organismes de financement constitue une utilisation plus efficiente des ressources humaines locales qu'un arrangement par lequel chaque organisme de financement possède sa propre unité de mise en oeuvre des projets. Ainsi, l'Unité de gestion des projets (PMU) permet au personnel du ministère de se spécialiser et d'assurer une cohérence maximale dans l'administration des activités des organismes de financement.
- La création d'un forum réunissant les représentants du ministère, des organismes de financement et d'autres intervenants du système d'éducation se fera vraisemblablement de façon graduelle. Au Ghana, les organismes de financement ont commencé à travailler les uns avec les autres

et avec le gouvernement dans le cadre d'une série de rencontres ponctuelles bien avant qu'une structure officielle ait été mise en place. Ainsi, le Comité consultatif du gouvernement du Ghana et des organismes de financement est devenu le point culminant de rapports de travail qui étaient déjà en voie d'évolution.

Les éléments sont réunis. Les problèmes ont été identifiés et les stratégies attentivement formulées. La machine et les structures pertinentes ont été mises en place. Le programme FCUBE a pris son envol et l'on a planifié minutieusement le suivi et l'évaluation pour que son déploiement soit une réussite. Mais, avant tout, la volonté politique requise pour progresser vers l'objectif final est acquise. Il revient maintenant à chaque intervenant sur le terrain de bien jouer son rôle : étudiants, enseignants, responsables d'école, comités de gestion d'école, parents et tuteurs, organisations religieuses, autorités traditionnelles, inspecteurs d'école du district, comités de supervision de l'éducation du district, assemblées de district, Association nationale des enseignants du Ghana, Comité de supervision de la mise en oeuvre (qui se réunit mensuellement) et Comité consultatif (qui se réunit deux fois l'an). Ces intervenants importants et ces structures importantes devraient permettre de conjuguer tous les efforts en vue d'atteindre les objectifs du Programme d'enseignement de base gratuit, obligatoire et universel et d'assurer véritablement le succès de la coordination de l'aide au Ghana.

APPENDICE A
CHRONOLOGIE DE LA COORDINATION DE L'AIDE
ET DES AUTRES JALONS DE LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION

DATE	ÉVÉNEMENTS – COORDINATION DE L'AIDE	ÉVÉNEMENTS – RÉFORME DE L'ÉDUCATION
Mai 1993 – mars 1994	L'UNICEF aide le MDE à produire un plan d'action national.	
Décembre 1993	Établissement du PMU.	
Juillet 1994	Forum réunissant le MDE et les organismes de financement en vue d'élaborer le programme FCUBE.	Inauguration du Comité d'examen de la réforme de l'éducation.
Octobre 1994		Rapport du Comité d'examen de la réforme de l'éducation.
Janvier 1995		Ébauche du document sur le programme FCUBE déposée au Parlement.
Février 1995	Examen par le ministre des études réalisées à l'issue du Forum MDE-organismes de financement.	
Mai 1995	Établissement de groupes de travail conjoints pour compléter les études préalables à l'élaboration du programme FCUBE.	
Juillet 1995	Forum MDE-organismes de financement; établissement d'un groupe de travail pour élaborer le plan du programme FCUBE.	
Octobre 1995	Le plan du programme FCUBE est soumis officiellement à l'examen des organismes de financement.	
Décembre 1995		Approbation par le Parlement du plan final du programme FCUBE.
Février 1996	Les organismes de financement commencent à se réunir mensuellement à l'UNICEF.	
Juin 1996		Inauguration du Comité de supervision de la mise en œuvre ; début de la réalisation du programme FCUBE.
Octobre 1996	Le ministre convoque les rencontres des organismes de financement au ministère sous sa présidence.	
Février 1997	Première rencontre semi-annuelle du Comité consultatif du gouvernement et des organismes de financement.	

APPENDICE B

**QUESTIONS FONDAMENTALES SOULEVÉES LORS DU FORUM RÉUNISSANT
LE MINISTÈRE ET LES ORGANISMES DE FINANCEMENT DE JUILLET 1994**

PROBLÈME	PRINCIPAUX ENJEUX	CAUSES / FACTEURS	STRATÉGIES	OPTIONS DE POLITTIQUES
<p>1. Un enseignant régulier et discipliné</p> <p>(L'UNICEF agit comme agence leader)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Motivation des enseignants. • Assiduité. • Supervision efficace. • Responsabilisation de la collectivité. • Évaluation du rendement des enseignants. • Système de quart. • Taille des classes. • Sanctions / récompenses. • Perfectionnement du personnel. • Critères de sélection pour l'entrée au collège de formation des enseignants. • Affectation et placement des enseignants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de sanctions / mesures incitatives. • Surprotection des enseignants. • Hésitation à accepter une affectation. • Statut social / économique de l'enseignant. • Habitude / compréhension / facilitation insuffisante de l'enseignement. 	<p>Études : Études actuelles (motivation de l'enseignant, étude de base pour le Projet de développement de l'école primaire, étude de suivi des nouveaux enseignants, interventions en salle de classe, statistiques de l'éducation du MDE, recherches de l'UNICEF).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesures de suivi des rétroactions sur les études / données. • Responsabilisation et formation en leadership des intervenants locaux. • Création de conseils / comités de gestion des écoles. • Redéfinition du mandat des directeurs de district. • Intensification de la formation sur le tas. • Réactivation des associations thématiques à tous les niveaux. • Participation des APM à la surveillance de l'assiduité des enseignants. • Étude sur les stimulants (vélomoteurs / bicyclettes). • Étendue de la zone de supervision et résidence du superviseur. • Identification des niveaux de supervision et des niveaux de participation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune garantie d'emploi après la formation d'enseignant. • Passer d'une formule de budget salarial à un budget de supervision adéquat. • Contrôle du nombre d'écoles primaires lorsque l'inscription ne dépasse pas 45 élèves. • Participation accrue du secteur privé aux paliers supérieurs de l'éducation. • Donner aux intervenants locaux un pouvoir de supervision. • Mise en oeuvre effective et publicité sur les récompenses / sanctions.

2. Progrès de l'apprentissage; simplification des programmes d'enseignement et du matériel didactique; mise au point et essais.

(L'USAID et l'UNICEF sont les agences leaders.)

- Taux de décrochage des élèves.
- Piètres résultats d'apprentissage à chaque niveau.
- Inscriptions en baisse au niveau P1.
- Apprentissage par coeur.
- Élaboration d'un programme d'enseignement selon un modèle de crise.
- Caractère approprié du matériel didactique par rapport à la vie de l'enfant.
- Pourquoi les enfants demeurent à l'école / qu'y apprennent-ils ?
- Disponibilité et diffusion des données.
- Créativité, pensée critique en langue étrangère.
- Compétences langagières des enseignants.
- Contexte d'apprentissage inquiétant.
- Empiètement sur les locaux scolaires.

- Programme d'enseignement surchargé.
- Aucune méthode d'enseignement de l'écriture par étapes.
- Multiculturalité des langues au cours des trois premières années d'enseignement.
- Compétences langagières des enseignants.
- Situation économique des parents.
- Programme d'enseignement non centré sur l'enfant mais plutôt sur des matières.

- À tous les niveaux, lignes directrices et procédures d'évaluation des progrès.
- Atelier de formation pour aider les enseignants à dispenser l'enseignement.
- Fournir de l'information à tous les niveaux sur le genre d'évaluation (bulletin).
- Lancer un journal pour les enseignants.
- Méthode par étapes pour l'enseignement des langues, des mathématiques et de la résolution des problèmes.
- Renforcement de la capacité des concepteurs de programmes d'enseignement.
- Élaboration d'un programme d'enseignement centré sur l'enfant.
- Mesures de suivi du rapport du Comité des programmes d'enseignement.
- Enseigner comment enseigner la lecture dans les collèges de formation.
- Définir des normes minimales pour établir un climat propice à l'alphabétisation.
- Associations thématiques à l'appui de la formation sur le tas à l'école.
- Mesures de suivi pour l'évaluation du programme d'équité (EIP).
- Conception locale de matériel didactique à partir d'éléments locaux.
- Sélection d'enseignants aux fins d'élaborer des leçons modèles dans chaque matière.
- Intégrer la conception des plans de cours à la formation préalable à l'enseignement.
- Campagne d'éducation populaire pour sensibiliser le public à l'importance de l'éducation (éducation des enfants / alphabétisation des adultes).
- Utiliser les programmes de radio interactifs pour rejoindre les gens des régions éloignées.

- Système d'imputabilité à divers niveaux :
 - Directeur de district
 - Superviseur de circuit
 - Responsables scolaires
 - Enseignants.
 - NOTE : Fondé sur le rendement des élèves au niveau primaire.
 - Utilisation d'une méthode interactive d'enseignement pour les enseignants et pour les étudiants.
 - Articulation claire de la politique sur la langue, de ses conséquences et de sa mise en oeuvre.
 - Accroître les heures de contact des élèves avec la langue (temps réservé à la bibliothèque, lectures pratiques).
 - Réexaminer la politique sur la promotion de masse.
 - Définir une norme minimale de compétence des enseignants pour l'enseignement de la lecture.
-

PROBLÈME	PRINCIPAUX ENJEUX	CAUSES / FACTEURS	STRATÉGIES	OPTIONS DE POLITIQUES
<p>3. Éducation des enseignants; formation préalable au service et formation sur le tas.</p> <p>(L'ODA, l'USAID et l'ACDI sont les agences leaders)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enseigner aux enseignants du niveau primaire la méthodologie d'enseignement. • Nombre effectif d'heures de contact pour qu' il y ait enseignement. • Gestion du temps d'enseignement dans le cadre de la formation dispensée dans les collèges d'enseignants. • Examiner l'ensemble des programmes de formation des enseignants à l'Université de Cape Coast et dans les collèges de formation des enseignants. • Liens entre les collèges de formation, l'UCC et les écoles. • Pratiques d'enseignement. • Examen du programme d'internat pour la formation des enseignants (méthodologie d'enseignement, etc.) / examen des programmes / questions de langue et d'alphabétisation. • Non-utilisation de personnel qualifié pour l'élaboration des programmes d'enseignement. • Évaluation des enseignants formés. • Formation holistique et orientation des enseignants spécialisés. • Sélection et affectation des candidats valables. • Mesure de la compétence des enseignants sur une période de cinq ans. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible niveau de connaissance de l'anglais parmi les élèves. • Enseignement du contenu aux dépens de la méthodologie dans les collèges de formation des enseignants. • Peu d'aptitude à parler et à enseigner les langues locales. • La formation en méthodologie vise l'école secondaire de premier cycle et non l'école primaire. • Absence de tuteurs dans les collèges de formation des enseignants (CFE), en vue d'une réforme du système. • Admissibilité des candidats selon les exigences des CFE. • Sensibilisation du public aux options qui s'offrent en matière de formation des enseignants. • Faible soutien administratif aux enseignants transférés (salaires, remboursement des frais de déplacement). 	<ul style="list-style-type: none"> • Collèges de formation pour desservir certaines zones d'affectation et secteurs linguistiques particuliers. • Utilisation efficace de tuteurs et de personnel spécialisé en formation. • Relier la formation préalable au service et la formation sur le tas. • Placer des enseignants compétents dans des salles de classe. • Utiliser les CFE pour offrir une formation systématique et structurée aux enseignants (avant l'entrée en service et en cours d'emploi). • Étendre le suivi et la surveillance aux nouveaux enseignants. • Critères de sélection appropriés des futurs stagiaires en enseignement. • Explorer la régionalisation possible de la sélection des stagiaires. • Formation intensive des responsables de la formation des enseignants en méthodologie d'enseignement au niveau primaire. • Adaptation du système de surveillance de la compétence des enseignants et de l'évaluation de l'enseignement. • Encadrement et conseils à l'intention des stagiaires. • Élaborer une méthodologie appropriée d'enseignement par équipe ou à plusieurs niveaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les enseignants devraient recevoir une formation de base en méthodologie d'enseignement au niveau primaire. • Concevoir un programme de formation des enseignants au niveau primaire et au premier cycle de l'école secondaire en tenant compte des contingents requis. • Explorer la régionalisation possible de la sélection des futurs stagiaires en fonction de la langue et des aptitudes. • Aucun placement automatique des enseignants dans une région ou un district. Les demandes doivent correspondre aux postes vacants. • Utilisation des CFE pour dispenser une formation structurée et systématique aux enseignants, tant avant leur entrée en service qu'en cours d'emploi. • Établir des liens avec les programmes d'enseignement à distance pour servir les enseignants.

4. Inscription en première année du primaire; cibles pour les inscriptions au niveau P1 à la troisième année du premier cycle du secondaire

(La Banque mondiale, l'USAID et l'UNICEF sont les agences leaders)

-
- Baisse des inscriptions en première année.
 - Disponibilité et diffusion de renseignements aux fins de la planification.
 - Faible niveau d'apprentissage des élèves de sixième année du primaire.
 - Inégalités au sein du système.
 - Question de qualité liées à la baisse des inscriptions.
 - Non-respect des règlements et de certaines circulaires.
 - Non-inscription d'enfants d'âge scolaire.
-
- Gestion et supervision inadéquates des écoles.
 - Imposition de frais et de droits non autorisés.
 - Coût d'opportunité pour les enfants qui doivent travailler.
 - Répartition inégale des installations d'enseignement.
 - Mauvaise qualité de l'enseignement.
 - Déficience du matériel scolaire.
 - Programme d'enseignement surchargé.
 - Temps insuffisant consacré à la tâche dans les écoles.
 - Financement inadéquat des dépenses non salariales.
-
- Contrôle sur l'ouverture de nouvelles écoles.
 - Enseignement à plusieurs niveaux.
 - Réexamen des modes de sélection des enseignants et de leur affectation en région (secteurs difficiles).
 - Augmentation du nombre d'écoles privées (notamment pour la classe moyenne urbanisée).
 - Établissement d'une formule de répartition géographique des écoles au niveau du district.
 - Intensification de l'éducation populaire.
 - Simplification et régularisation de moyens abordables de recouvrer les frais d'utilisation des manuels.
 - Clarifier, à tous les niveaux, les règles et règlements sur les frais / coûts d'entretien.
 - Intensifier la promotion des soins aux enfants grâce à des contributions communautaires.
 - Les besoins des régions rurales et défavorisées et les exigences relatives au travail des enfants doivent être examinés en fonction de la fréquentation à différents moments de la semaine et de l'année (p. ex. les jours de marché, les saisons).
-
- Établir des politiques visant expressément à accroître et à maintenir la participation des jeunes filles à l'école primaire.
 - Instituer un impôt par habitant pour l'éducation, en remplacement de tous les frais et redevances scolaires (à être institué par l'administration locale).
 - Viser à relever l'inscription en première année du primaire à 90 p. 100 d'ici l'an 2000 (cible à atteindre).
-

PROBLÈME	PRINCIPAUX ENJEUX	CAUSES / FACTEURS	STRATÉGIES	OPTIONS DE POLITIQUES
<p>5. État de santé et capacité d'apprentissage</p> <p>(L'UNICEF agit à titre d'agence leader)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les enfants d'âge préscolaire et ceux qui fréquentent l'école primaire souffrent de malnutrition.. • La faim qui sévit parmi les enfants d'âge scolaire. • Le manque de sensibilisation parmi les parents et les enseignants aux questions de santé qui affectent les enfants. • Mauvaise santé physique. • Les écoles sont elles-mêmes des modèles de mauvaise santé. • L'éducation des enfants et les pratiques traditionnelles en matière de santé, les tabous et leur rapport à la pauvreté. • La pression des pairs qui contribue à perpétuer de mauvaises habitudes et de mauvais comportements (p. ex. la consommation de tabac, l'abus des drogues, la grossesse à l'adolescence). 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'établissements de soins de santé primaires (SSP). • Mauvaise qualité des soins dispensés aux enfants d'âge préscolaire. • Malpropreté des locaux scolaires et insalubrité des salles de classe. • Mauvais comportement des enseignants, qui présentent ainsi de mauvais modèles. • Mauvais traitements infligés aux enfants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier l'enseignement non structuré à l'intention des adultes et promouvoir une plus grande sensibilisation. • Impliquer davantage la collectivité et l'école dans les questions de propreté générale et de salubrité du milieu. • Intégrer une formation plus directement axée sur la santé aux programmes d'enseignement réguliers. • Former les enseignants et les responsables scolaires pour qu'ils fassent la promotion de la formation en santé dans le cadre des travaux et des activités scolaires. • Impliquer les enfants dans des activités axées sur la santé pour favoriser l'adoption de meilleures pratiques dans la collectivité. • Enseigner aux enseignants et aux enfants des façons simples de recueillir de l'information à des fins d'éducation et de défense des intérêts. • Renforcer la capacité du Service de l'éducation du Ghana pour qu'il poursuive la mise en oeuvre du programme. • Renforcer le Comité d'orientation nationale et assurer la liaison avec les autres secteurs. • Établir des comités d'hygiène scolaire dans chaque école primaire. • Faire un suivi des cartes de santé dans les écoles et de l'aptitude des enseignants à préparer les élèves à la vie quotidienne. • Les collèges de formation des enseignants devraient traiter de la formation axée sur les besoins spéciaux pour permettre aux enseignants de sélectionner les enfants en fonction de certains indicateurs de santé élémentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer des éléments d'éducation populaire et de préparation à la vie familiale au programme d'enseignement général. • Intégrer l'enseignement de l'hygiène à l'ensemble du programme d'éducation. • Introduire des pratiques d'hygiène dans toutes les écoles (nouvelles).

6. Fourniture de manuels et bibliothèques communautaires

(La Banque mondiale agit à titre d'agence leader)

-
- Manque de moyens des imprimeurs locaux pour répondre aux besoins d'impression à grande échelle, en temps opportun et à un bon ratio coût-efficacité.
 - Problèmes de gestion d'un fonds renouvelable de manuels scolaires selon un modèle d'investissement.
 - Procédures d'achat des organismes financiers et du gouvernement.
 - Capacité d'absorption des ressources accordées.
 - Méthode ponctuelle d'achat des manuels.
 - Distribution des manuels
 - Aucune réaction effective à l'édition / impression de manuels en langues ghanéennes.
 - Prolifération des cahiers d'exercices.
 - Abandon, par le gouvernement, de la production de cahiers d'exercice au bénéfice des imprimeurs privés / du district.
 - Critères de sélection des candidats aux collèges de formation des enseignants.
-
- Questions relatives à l'établissement des prix.
 - Coût élevé des projets conjoints d'édition.
 - Manque de cahiers d'exercice simples et polyvalents.
 - Aucune distribution effective des manuels au niveau des salles de classe.
 - Capacité des parents de fournir des manuels.
 - Formation insuffisante des enseignants en ce qui a trait à l'utilisation des manuels.
 - Installations d'entreposage dans les écoles / salles de classe.
-
- Instituer des modalités de révision / examen régulier de l'enseignement et du matériel didactique.
 - Clarifier la politique de rémunération et de sous-traitance pour les rédacteurs, les réviseurs, les traducteurs, etc.
 - Compiler des données détaillées sur tous les processus d'appel d'offres en fonction de la capacité connue au sein de la PMU.
 - Résoudre les problèmes d'entreposage.
 - Envisager la tenue d'ateliers sur l'utilisation des manuels.
 - Formation axée sur l'utilisation des manuels dans les CFE.
 - Prévoir des installations d'entreposage non mobiles dans les écoles / salles de classe.
-
- Standardiser / simplifier les cahiers d'exercice fournis par le MDE.
 - Reformuler les lignes directrices sur les tirages en vue de l'impression au niveau local.
 - Revoir le dossier de la fourniture d'un ensemble complet de manuels aux diplômés des CFE, à titre prioritaire.
 - Les parents, responsables scolaires et enseignants devraient être conjointement responsables des manuels.
-

PROBLÈME	PRINCIPAUX ENJEUX	CAUSES / FACTEURS	STRATÉGIES	OPTIONS DE POLITIQUES
<p>7. Infrastructure / rénovation</p> <p>(La Banque mondiale agit à titre d'organisme leader)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Perception voulant que l'infrastructure scolaire soit raisonnablement attrayante. • Capacité financière des assemblées de district. • Conception de l'infrastructure scolaire pour avoir des salles de classe durables, à un bon ratio coût-efficacité. • Entretien régulier. • Soutien aux écoles trop petites pour se conformer à la norme habituelle. • Conception et processus de rénovation. • Réglementation du gouvernement / des organismes de financement. • Accessibilité de l'école en région éloignée. • Fourniture de meubles scolaires. • Services aux écoles. • Ameublement et installations d'entreposage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rivalité dans le choix de l'emplacement des écoles. • Sentiment de propriété insuffisant à l'endroit des écoles. • Manque d'ameublement et de moyens d'entreposage. • Vandalisme et empiétement sur les installations scolaires. • Incapacité des districts de réaliser leur mandat. • Manque d'attention envers l'environnement scolaire (embellissement, aménagement paysager). • Infrastructures non sécuritaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emplacement des écoles en fonction de normes minimales sur les installations et les infrastructures. • Mesures incitatives destinées aux collectivités locales afin d'obtenir un soutien supplémentaire. • Transfert de propriété aux fins de la gestion et de la responsabilité pour les écoles. • Production d'un manuel d'entretien pour les responsables scolaires et le personnel de gestion des écoles. • Élaboration d'un recueil ou d'une liste des bonnes pratiques dans les écoles. • Lignes directrices visant à protéger les infrastructures scolaires (aménagement paysager, embellissement, etc.). • Adoption d'écoles par des entreprises et d'autres commanditaires. • Fournir le logement aux responsables scolaires afin d'améliorer les écoles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner les stratégies de partage des coûts entre les organismes de financement, le GDG, les collectivités locales, les assemblées de district pour la construction, l'entretien et l'ameublement des écoles. • Politique de localisation des écoles. • Modèles d'entretien à faible coût pour les écoles. • Transferts de la propriété aux collectivités. • Conseils de gestion scolaire qui regrouperaient les principaux bénéficiaires (étudiants, parents, enseignants, etc.). • Réglementation sur l'usage des écoles afin de protéger les infrastructures, selon des lignes directrices publiées à l'intention des gestionnaires locaux.

8. Évaluation / SIG / recherche

(L'USAID agit à titre d'organisme leader)

-
- Fournir des locaux pour les bibliothèques au niveau du MDE.
 - Renforcement des capacités des divisions du CRDD et du PBME.
 - Faire de la recherche avant de passer à l'élaboration des politiques.
 - Coordination des divisions du CRDD et du PBME et des organismes responsables de la mise en oeuvre.
 - Utilisation insuffisante des données au niveau de l'école et du district.
 - Combler les principales divisions du MDE (PBME, SRIMPR).
 - Coordination des données avec l'analyse des principaux enjeux nécessitant un suivi.
 - Diffusion de données à l'intention de tous les intervenants clés.
 - Manque de précision des responsabilités du MDE en matière d'évaluation.
-
- Aucune bibliothèque de recherche pour appuyer l'analyse et la validation des travaux de recherche, etc.
 - Collecte de données trop tardive.
 - Lenteur du traitement des données.
 - Installations de traitement des données et logiciels.
 - Absence d'analyse des données au niveau du district et au niveau régional.
 - Analyse des rapports des inspecteurs.
-
- Redéfinir les mandats et les rôles du MDE.
 - Reformuler les processus d'évaluation afin de produire les rapports en temps opportun.
 - Accélérer le processus de traitement et de publication des statistiques scolaires.
 - Préciser l'objet de l'évaluation.
 - Échelonner / réordonner le programme de collecte de données.
 - Recycler le personnel au niveau régional pour qu'il puisse assurer le traitement des données (entrée des données, etc.).
 - Donner une formation en informatique au personnel de la région et du district.
 - Moderniser le matériel et fournir la formation correspondante.
 - Définir les problèmes et effectuer les recherches à l'aide d'échantillons.
 - Élargir la base de données pour y inclure la réussite des élèves, les budgets, le personnel et d'autres facteurs.
 - Demander aux inspecteurs d'analyser et de diffuser les rapports.
 - Lignes directrices sur la classification et la diffusion de l'information et des rapports.
 - Coordination de la publication des données sur la base de consensus.
 - Évaluation par les bénéficiaires.
-
- Examen des dépenses dans le secteur de l'éducation.
 - Les fonctions et les responsabilités liées à la gestion de l'information, à l'évaluation et à la recherche devraient être clairement définies et coordonnées.
-

PROBLÈME	PRINCIPAUX ENJEUX	CAUSES / FACTEURS	STRATÉGIES	OPTIONS DE POLITIQUES
<p>9. Coûts et financement / durabilité</p> <p>(La Banque mondiale agit à titre d'organisme leader)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le budget de l'éducation est principalement un budget salarial. • Contrôles insuffisants sur les niveaux de dotation. • Manque de cohérence entre les budgets et les dépenses. • Pressions externes visant à réduire la part de l'éducation dans le budget national. • Les taux de décaissement de l'aide extérieure sont faibles et en baisse. • Faible capacité d'absorption des institutions éducatives. • Aux paliers inférieurs et supérieurs d'enseignement, le coût incombe à l'utilisateur. • L'effectif qui croît le plus rapidement est celui affecté à l'éducation préscolaire. • Les programmes n'ont pas d'impact sur l'enfant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le système bureaucratique de l'État et les conditions imposées par les organismes de financement influent sur les déboursés. • Contrôle insuffisant du processus de dotation. • Taux de croissance de la population. • Contrôle de la masse salariale en fonction du rendement du personnel (enseignant). • Nombreux détachements d'employés du Service de l'éducation du Ghana pour appuyer d'autres institutions. • Niveau d'enseignement et d'apprentissage encore faible dans les écoles. • Contraintes engendrées par les fonds de contrepartie. • Goulots d'étranglement de la procédure bureaucratique à l'endroit des organismes de financement • Besoin de rationaliser les procédures d'achat des organismes de financement. • Contraintes liées à la propriété communautaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Étudier l'incidence directe des programmes d'éducation sur l'enfant. • Créer un plus grand nombre d'instances de responsabilisation pour les bénéficiaires. • Établir une distinction entre les frais de scolarité et les frais liés aux ressources. • Simplifier / rationaliser les procédures d'achat pour accélérer les déboursés. • Financement conjoint des programmes bénéficiant du soutien des organismes de financement. • Sensibiliser la communauté à son rôle dans le domaine de l'éducation. • Promouvoir un enseignement axé sur la vie familiale dans le cadre des programmes d'éducation des adultes (éducation non formelle) afin de ralentir la croissance démographique. • Réorienter les bourses d'étude des niveaux tertiaire et secondaire au niveau élémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des directives / lignes directrices sur les conditions préalables à l'implantation des écoles. • Augmenter progressivement la part des coûts de l'éducation assumée par le secteur privé aux niveaux d'enseignement supérieur (secondaire) et tertiaire. • Promouvoir l'éducation des jeunes filles. • S'orienter vers l'enseignement à distance. • Accroître la proportion des dépenses non salariales. • Recourir à un impôt par habitant au niveau des administrations locales.

APPENDICE C

SECTEURS RETENUS EN VUE D'UNE ANALYSE APPROFONDIE LORS DE L'EXAMEN DE LA SITUATION DE FÉVRIER 1995

SECTEURS CLÉS	ÉTUDES	PRINCIPALES CONSTATATIONS
Enseignement et apprentissage (programmes, enseignants, matériel, méthodes, évaluation)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A Tale of Two Ghanas: The View from the Classroom</i>, par le MDE, le CRIQPEG, l'USAID • Examen des collèges de formation des enseignants par le MDE, le GES, la PMU, les CFE et le DfID • Motivation des enseignants; appui de l'UNICEF et de l'USAID. 	<p>Les études ont confirmé que les enfants ne parvenaient pas, de façon générale, à acquérir des compétences de base en lecture et en calcul ni d'autres connaissances et compétences que l'on attend normalement d'un enseignement de base. Voici certains des problèmes décelés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La difficulté qu'ont les élèves à apprendre à lire et à écrire – d'abord dans leur langue maternelle et ensuite en anglais – est le principal problème qui se pose dans les écoles primaires et les écoles secondaires de premier cycle. • Tel qu'appliqué, le programme d'enseignement ne convient pas ; il lui manque les connaissances et les compétences essentielles que supposent les objectifs déclarés de l'enseignement de base. • Le matériel didactique n'est pas bien utilisé et, souvent, il est trop complexe et difficile. • Il y a peu de matériel didactique en langues ghanéennes. • Le matériel didactique en anglais dépasse souvent la compréhension des enfants. • Les méthodes d'enseignement ne sollicitent pas la participation des enfants ni ne débouchent sur la pratique. • L'évaluation des élèves est très faible et ne permet pas de donner une rétroaction pour aider les élèves à apprendre. • Bien qu'il y ait des exemples d'enseignants et de responsables scolaires exceptionnels, le système de récompenses et de sanctions lié au rendement des enseignants et des superviseurs est très faible et, dans l'ensemble, on a observé que la motivation et le dévouement des enseignants étaient peu élevés. • La formation des enseignants ne les prépare pas adéquatement aux tâches qui les attendent à l'école primaire. • Les enseignants sont rarement supervisés : la plupart des responsables scolaires n'exercent pas de leadership ni ne prennent de responsabilité pour la conduite et le rendement de leurs enseignants.

SECTEURS CLÉS	ÉTUDES	PRINCIPALES CONSTATATIONS
<p>Gestion : Assurance de la qualité (aux niveaux de l'école, du circuit, du district, de la région et de la nation)</p>	<p>Examen de la gestion axée sur la qualité de l'enseignement de base par le MDE, l'USAID et la Banque mondiale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • On a observé un important écart entre les visées de la politique et des gestionnaires et la réalité. La réglementation existe sur papier mais n'est pas appliquée. • Planification et définition des priorités insuffisantes dans l'ensemble du système. • Manque de ressources critiques : infrastructures, moyens financiers pour la supervision, les déplacements et le réseau. • Absence de lignes directrices administratives claires, simples et bien communiquées. • Savoir-faire insuffisant : par exemple manque de manuels et formation insuffisante des gestionnaires. • Manque de discipline, de supervision ou d'imputabilité dans la majorité des écoles, entraînant le gaspillage d'une proportion élevée de journées scolaires en raison i) de l'absence ou du retard de l'enseignant; ii) de la participation à des activités non liées à l'enseignement – par exemple le nettoyage, les sports, l'agriculture; iii) des congés, des journées sportives, des rencontres d'enseignants et des jours de marché. • Manque d'innovation, peu de réflexion sur les méthodes qui permettraient d'améliorer l'enseignement de base. • Incapacité de gérer les écoles rurales en région éloignée, où les modèles habituels de l'école et les méthodes de supervision ne répondent pas aux besoins. • Décentralisation incomplète vers les districts; la responsabilité a été décentralisée, mais sans transfert correspondant des ressources ou de l'imputabilité.
<p>Accès, participation et infrastructure</p>	<p>Enquête auprès des écoles primaires rurales, par le MDE et la Banque mondiale; relevé géographique des écoles, par le MDE et la Banque mondiale; séminaire national sur l'éducation des jeunes filles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'enquête et les visites dans les écoles rurales (<i>A Tale of Two Ghanas...</i>) a fait ressortir un tableau dans lequel une proportion élevée des écoles manque d'installations et d'ameublement de base et d'équipements sanitaires. • De nombreuses salles de classe n'offrent pas un abri adéquat ni d'espace d'entreposage pour le matériel; <ul style="list-style-type: none"> - de nombreux enfants n'ont pas de pupitre ou de surface sur laquelle écrire; - de nombreuses écoles n'ont pas de source d'eau potable ou de latrines sanitaires; - certaines écoles / classes sont très surpeuplées, tandis que d'autres comptent moins de dix étudiants; - les écoles n'offrent pas un contexte propice à l'alphabétisation; il y a peu de documentation écrite; - les collèges de formation des enseignants ont été « oubliés » au moment de la réforme; ils ont besoin d'infrastructures et de rénovations matérielles. • La participation des jeunes filles à l'enseignement de base est d'environ 78 p. 100 pour l'ensemble du pays, comparativement à 88 p. 100 pour les garçons; sur quelque 50 p. 100 de jeunes filles qui entreprennent une scolarité de base et qui terminent la troisième année du premier cycle secondaire, environ 30 p. 100 passent au second cycle du secondaire, comparativement à environ 40 p. 100 pour les garçons inscrits au premier cycle d'enseignement secondaire. Il est clair que des demandes excessives sont imposées aux jeunes filles par les parents et les enseignants au niveau des tâches ménagères. • Le travail à accomplir en vue du recensement géographique des écoles au niveau du district, combiné à un examen des études portant sur l'offre et la demande d'enseignement de base, vise à produire des données et des connaissances qui aideront à définir une stratégie d'expansion en vue d'atteindre l'objectif de l'éducation pour tous. Une étude pertinente à cet égard est l'enquête de l'UNICEF visant à expliquer pourquoi les jeunes filles ne vont pas à l'école ou décrochent. Une des constatations clés est que les coûts directs et indirects (le travail que doivent effectuer les jeunes filles à la maison) constituent le principal facteur entrant dans la décision des ménages de retirer les jeunes filles de l'école.

Coûts et financement	Atelier sur l'analyse des politiques : simulation de planification stratégique, par le MDE et l'USAID	<p>Les nombreux souhaits et « impératifs » au niveau des politiques en vue d'améliorer et d'étendre la portée du système ne sont pas financièrement réalisables ou soutenables. Des choix difficiles doivent être faits, notamment dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôler la masse salariale en réduisant le nombre d'établissements scolaires et administratifs, en recherchant des façons de réduire les chevauchements et l'inefficience. • Répartition du budget entre les niveaux d'enseignement supérieur, secondaire et de base, en consacrant jusqu'à 70 p. 100 des ressources budgétaires à l'enseignement de base. • Adoption de méthodes plus efficaces de récupération des coûts pour l'éducation supérieure, technique et secondaire. • Parvenir à un équilibre entre l'affectation de fonds publics à l'amélioration de la qualité de l'éducation et à l'expansion du système en vue d'atteindre l'objectif d'une participation universelle. • Mettre au point des moyens plus efficaces d'impliquer les collectivités et les districts pour qu'ils contribuent à la construction, à l'entretien et à la rénovation des installations et de l'ameublement, en respectant des normes minimales de qualité. • La mise en oeuvre des volets « pratiques » des études axés sur l'éducation de base a tendance à favoriser les pauvres, tandis que les dépenses affectées aux autres niveaux d'enseignement ont tendance à favoriser les riches. Ainsi, une politique destinée à accorder la priorité à l'éducation de base traduit un engagement de la part du gouvernement à réduire la pauvreté.
-----------------------------	---	---

APPENDICE D

ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE SECTORIELLE PROPOSÉS LORS DE L'ATELIER DE MAI 1995

1. GESTION DE LA QUALITÉ DANS LES ÉCOLES

Un élément de la stratégie globale est l'élaboration d'une politique de gestion axée sur les « résultats ». Cela suppose la mise en oeuvre d'un ensemble d'innovations (dont plusieurs sont proposées dans les études sectorielles) en vue d'améliorer l'apprentissage des enfants dans certaines écoles représentatives, en s'inspirant de la recherche réalisée sur la réforme scolaire. Les innovations seraient identifiées et feraient l'objet d'un suivi en collaboration avec les enseignants, la collectivité, les autorités du district et les gestionnaires de l'éducation. L'activité serait axée sur l'élaboration de méthodes et d'instruments d'évaluation de la réaction et du rendement des enfants. Elle déboucherait sur des pratiques et des méthodes de gestion efficaces (en classe, à l'école, au niveau du circuit et au niveau du district) fondées sur l'évaluation faite par les enseignants, la collectivité et les spécialistes des besoins à combler pour appuyer la démarche d'apprentissage des enfants. Les connaissances acquises sur la façon de réformer les écoles pour que les enfants les fréquentent et que l'apprentissage y soit efficace seront à la base de l'expansion, de la fourniture des intrants nécessaires et de l'orientation au niveau des politiques. Cette activité débiterait à quelques endroits choisis, dans quelques districts choisis, et selon les résultats de l'évaluation continue et les preuves de réussite sur le plan de l'apprentissage, elle serait ensuite systématiquement diffusée à l'ensemble du pays.

2. FACTEUR FONDAMENTAL DE LA QUALITÉ DES ÉCOLES

Un deuxième élément de la stratégie sectorielle est un programme de planification et d'investissement inspiré de l'analyse et des recommandations découlant des études sectorielles visant à définir, produire et assurer le suivi des facteurs fondamentaux nécessaires et à les fournir aux écoles et aux collèges de formation des enseignants. Quelle que soit la nature des besoins engendrés par la réforme des classes et des écoles pour favoriser l'apprentissage chez les enfants, certains facteurs sont indispensables à l'apprentissage. Parmi ceux-ci, il y a : l'état de santé et la nutrition de l'enfant ; la définition des objectifs de l'enseignement de base, du matériel didactique et un système d'évaluation des élèves qui permet de vérifier ce qui a été appris ; des enseignants possédant des compétences de base et une bonne compréhension de leur rôle ; un milieu d'apprentissage sécuritaire (notamment pour protéger le matériel didactique), hygiénique et bien éclairé ; ainsi qu'un système de gestion et de supervision / soutien – venant d'abord d'un responsable d'école compétent qui s'assure qu'il y a apprentissage. Dans beaucoup d'écoles, ces éléments de base indispensables font défaut.

3. ANALYSE ET ÉTUDES SECTORIELLES À L'APPUI DE L'OBJECTIF DE L'ÉDUCATION POUR TOUS

Un troisième élément est la stratégie sectorielle à l'appui de l'analyse continue requise pour progresser vers l'objectif d'un enseignement de qualité pour tous, notamment le projet de recensement géographique des écoles au niveau des districts et l'exercice de planification, qui devraient permettre d'examiner non seulement les besoins en termes d'écoles et de classes mais aussi la demande provenant des familles et des ménages pour la prestation d'un enseignement de base, notamment aux jeunes filles. Ces études fourniront l'assise sur laquelle projeter l'expansion du système vers l'universalité de l'enseignement de base.

4. POLITIQUE : PLANIFICATION STRATÉGIQUE DES COÛTS ET DU FINANCEMENT

Un quatrième élément de la stratégie sectorielle est le cadre des ressources financières et autres nécessaires à la mise en oeuvre des autres éléments. Le MDE / GDG doit mettre au point un plan stratégique axé sur les coûts du secteur public et le financement de l'éducation. À cette fin, des choix devront être faits aux niveaux suivants :

- i) Le financement du secteur par le GDG.
 - ii) La répartition des fonds entre les niveaux / catégories d'enseignement, notamment l'enseignement de base.
 - iii) La répartition des fonds renouvelables au sein de chaque niveau et catégorie d'enseignement afin
 - a) d'améliorer la qualité,
 - b) d'appliquer les décisions relatives au partage entre les budgets salarial et non salarial, en tenant compte des stratégies de dotation et d'établissement et
 - c) assurer l'expansion du système en vue de l'objectif de l'éducation pour tous.
 - iv) La conception, les coûts et le financement des infrastructures matérielles.
-

APPENDICE E
VOLETS DE L'ENSEIGNEMENT DE BASE GRATUIT, OBLIGATOIRE
ET UNIVERSEL ET DIVISIONS ET UNITÉS RESPONSABLES AU SEIN DU MINISTÈRE

VOLET OU ÉLÉMENT	DIVISION OU UNITÉ RESPONSABLE
<p>Volet 1 : Amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage Formation des enseignants en cours d'emploi Élaboration d'un programme de formation des enseignants préalablement à leur entrée en service Élaboration de matériel d'enseignement et d'apprentissage Évaluation de l'apprentissage Achat de matériel d'enseignement et d'apprentissage</p>	<p>Division de la formation et du personnel enseignant (formation des enseignants) Division de la formation et du personnel enseignant (formation des enseignants) Division du développement et de la recherche sur les programmes d'enseignement Division du développement et de la recherche sur les programmes d'enseignement Division du développement et de la recherche sur les programmes d'enseignement Division du développement et de la recherche sur les programmes d'enseignement PMU (organisme leader) Fournitures et logistique</p>
<p>Volet 2 : Amélioration de l'efficacité de la gestion Analyse et conception organisationnelles Opérations et redéploiement du personnel EMIS (y compris le recensement géographique des écoles)</p> <p>Budgétisation et gestion financière</p> <p>Renforcement de la capacité au niveau du district Suivi et évaluation du rendement</p>	<p>Main-d'oeuvre, GES Main-d'oeuvre, GES Planification, budgétisation, suivi et évaluation; Statistiques, recherche, gestion de l'information, relations publiques Administration et finances, GES (organisme leader), planification, budgétisation, suivi et évaluation Enseignement de base (organisme leader), PMU Inspectorat</p>
<p>Volet 3 : Accès et participation Développement des infrastructures Mécanismes d'incitation Participation accrue des jeunes filles Fonds d'amélioration des écoles (SIF) Information, éducation et communication (IEC) Achat de biens et de services</p>	<p>Enseignement de base (organisme leader), PMU Enseignement de base (organisme leader), main-d'oeuvre Enseignement de base, districts Enseignement de base, districts, écoles Enseignement de base PMU</p>

APPENDICE F

SOURCES

Secrétariat du Commonwealth

Foundation for the Future – Human Resource Development (1993)

Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Profil statistique de l'éducation en Afrique subsaharienne dans les années 1980 (1994)

Problèmes relatifs à la mise en oeuvre des programmes et des projets du secteur de l'éducation en Afrique subsaharienne (1994)

Améliorer la mise en oeuvre des projets d'éducation grâce à leur appropriation par les Africains (1994)

Formulation d'une politique éducative : enseignements et expériences d'Afrique subsaharienne, six études de cas et réflexions issues des réunions de la Biennale de l'ADEA, tenue à Tours, en France, en 1995.

Gouvernement du Ghana

The Constitution of the Republic of Ghana, 1992

Ghana Education Service Act, 1995 (Act: 506)

Human Resource Development – Programme Plans on Operation 1994 - 2000,
Gouvernement du Ghana/UNICEF

Ministère de l'Éducation du Ghana

Report of the Education Commission on Teacher Education, 1993

Report of the Education Commission on Education in Morals and Ethics in Ghana's Educational Institutions, 1994

Report on Joint Ministry of Education-Donor Forum to prepare a Medium Term Plan for Basic Education, 1994

Report on Consultations with Past Commissioners and Secretaries of the Ministry of Education on Report of the Education Reforms Review Committee, 1994

What You Need to Know About the Education Reform Programme, 1994

Report on the Education Reforms Review Committee on Pre-Tertiary Education:
1994

Management and Coordination of Donor Assisted Projects, 1994

Report of the Education Reforms Review Committee, 1994

National Plan of Action on Girls' Education, 1995

Report on National Seminar on Girls Education, 1995

Ministry of Education and Donor Forum Status Report on Sector Analysis, 1995

Basic Education Sector Improvement Programme Policy Document, 1996
Basic Education Sector Improvement Programme - Operational Plan 1996 - 2000, 1996
Rehabilitation of 35 Teacher Training Colleges, Physical Inventory and Preliminary Design, 1996
Education Commission Report on Addressing Problems in Language and Communication Skills in Education, 1996
Status Report on the Primary Education Programme (PREP)
Review of USAID Assistance Programme (PREP): January 1993 - December 1996
Minutes of the Implementation Overview Committee Meetings: 1996 - 1997
Report of Government of Ghana-Funding Agencies Consultative Panel Meeting: 26 - 27th February, 1997
Status Report on the Primary School Development Project, 1997
Basic Education a Right Programme for the Provision of Free Compulsory and Universal Basic Education by the Year 2005
Minutes of MOE/DONOR Meetings
 Terry Allsop & Colin Brock, « *Key Issues in Educational Development* », Oxford Studies in Comparative Education, vol. 3, n° 2, 1993

Overseas Development Administration

Education Field Manager's Reports, 1997
 Sheldon Shaeffer, *Partnership and Participation in Basic Education*, IIPE, 1994

UNESCO

Wadi D. Haddad, *Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation : théories et pratiques, Principes de la planification de l'éducation*, IIPE, avec la collaboration de Terri Demsky, vol. 51, 1995
Éducation pour tous – Atteindre l'objectif, document de travail en vue de la rencontre mi-décennale du Forum consultatif international sur l'éducation pour tous, tenue du 16 au 19 juin 1996, à Amman, en Jordanie
Towards Learning for All - Basic Education in Ghana to the Year 2000, 1994
Ghana Programme 2000, 1995

USAID

Education Policy Formulation in Africa - A Comparative Study of Five Countries, Technical Paper No. 12, Office of Analysis, Research, and Technical Support, Bureau for Africa, 1994
An Analysis of USAID Programs to Improve Equity in Malawi and Ghana's Education Systems, Technical Paper No. 10, Office of Sustainable Development, Bureau for Africa, 1995

Overview of USAID Basic Education Programs in Sub-Saharan Africa II, Technical Paper No. 13, Office of Sustainable Development, Bureau for Africa, 1995
Basic Education in Africa - USAID's Approach to Sustainable Reform in the 1990s, Technical Paper No. 14, Office of Sustainable Development, Bureau for Africa, 1995

Banque mondiale

Effective Implementation: Key to Development Impact, Report of the World Bank Portfolio, Management Task Force, 1992
Ward Heneveld, *Planification et suivi de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique subsaharienne*, 1994
Ward Heneveld et al., *Facilitator's Guide - A Seminar on Improving the Quality of Education*, 1995
External Partners In Ghana's Education Sector Development - A Perspective from the World Bank Resident Mission in Ghana, 1995.